UNIVERSITÉ DE RENNES — FACULTÉ DE DROIT

# ESSAI

SUR

# LA LÉGITIMITÉ DES GOUVERNEMENTS

DANS SES RAPPORTS

AVEC

# LES GOUVERNEMENTS DE FAIT

THÈSE POUR LE DOCTORAT

SOUTENUE

*Le Jeudi 18 Décembre 1913, à 3 heures du soir*

PAR

**RAYMOND GAUDU**

AVOCAT A LA COUR D'APPEL

*Jury de la thèse* { MM. ARTUR, *professeur.*
Olivier MARTIN, *professeur.*
BONNARD, *agrégé.*

PARIS

LIBRAIRIE FÉLIX ALCAN

108, BOULEVARD SAINT-GERMAIN, 108

1913

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41549203_0008

# THÈSE

POUR

# LE DOCTORAT

65064

UNIVERSITÉ DE RENNES — FACULTÉ DE DROIT

# ESSAI

SUR

# LA LÉGITIMITÉ DES GOUVERNEMENTS

DANS SES RAPPORTS

AVEC

# LES GOUVERNEMENTS DE FAIT

THÈSE POUR LE DOCTORAT

SOUTENUE

*Le Jeudi 18 Décembre 1913, à 3 heures du soir*

PAR

R. UNIV. BIBLIOTHEEK LEIDEN

**RAYMOND GAUDU**

AVOCAT A LA COUR D'APPEL

*Jury de la thèse* { MM. ARTUR, *professeur.*
Olivier MARTIN, *professeur.*
BONNARD, *agrégé.*

PARIS

LIBRAIRIE FÉLIX ALCAN

108, BOULEVARD SAINT-GERMAIN, 108

ARTUR (E.). — *De la séparation des pouvoirs et de la séparation des fonctions de juger et d'administrer.* Revue du droit public et de la science politique, 1900, 1902, 1903.

BAGEHOT (W.). — *Lois scientifiques du développement des nations dans leurs rapports avec les principes de la sélection naturelle et de l'hérédité.* 4e édit., 1 vol. in-8, Paris, 1882.

BALLANCHE (P.). — *Œuvres.* 4 vol. in-8, Paris, Genève, 1830. Particulièrement le t. II, *Essai sur les institutions sociales dans leur rapport avec les idées nouvelles*, **1818**.

BALICKI (S.). — *L'Etat comme organisation coercitive de la société politique.* 1 vol. in-8, Paris, 1896.

BALMÈS (J.). — *Philosophie fondamentale.* Traduct. E. Manec. 3 vol. in-18, Paris, 1852.

— *Le Protestantisme comparé au catholicisme dans ses rapports avec la civilisation européenne.* 2e édit. par A. de Blanche-Raffin, 3 vol. in-18, Paris, 1851.

BARANTE (DE). — *La vie politique de M. Royer-Collard. Ses discours et ses écrits.* 2e édit., 2 vol. in-12, Paris, 1863. (Discours prononcés de **1814** à **1831**.)

BASDEVANT (J.). — *Hugo Grotius*, dans : *Les fondateurs du droit international, leurs œuvres, leurs doctrines.* 1 vol. in-8, Paris, 1904.

BASTIDE (C.). — *John Locke.* 1 vol. in-8, Paris, 1907.

BEAUSSIRE (E.). — *Les principes du droit.* 1 vol. in-8, Paris, 1888.

BELLARMIN (R.). — *Disputationes de controversiis christianæ fidei adversus hujus temporis haereticos.* 5 vol. in-4, Rome, 1832-1840. (1re éd. **1581**, **1582**, **1592**, 3 vol. in-folio.)

— *Apologia.* Dans *Bibliotheca maxima Pontificia* de Rocaberti (t. II, Rome, 1698). (Parue en **1613** à Cologne sous le nom de Schulcken.)

BELOT (C.). — *Le pouvoir exécutif sous le gouvernement de M. Thiers.* 1 vol. in-8, Dijon, 1908.

BENTHAM (J.). — *Principes de législation et d'économie politique.* Trad. Raffalovich. 1 vol. in-8, Paris. De l'*Introduction to the principles of morals and legislation* (**1789**).

BEUDANT (Ch.). — *Le droit individuel et l'Etat.* 1 vol. in-8, Paris, 1891.

BLUNTSCHLI (C.). — *Théorie générale de l'Etat.* Traduct. Riedmatten, 1 vol. in-8, Paris, 1877, de l'*Allgemeine Staatslehre*, remaniement d'un ouvrage paru en **1852**, sous le titre *Allgemeines Staatsrecht geschichtlich begründet.*

BODIN. — *Les six livres de la République.* 1 vol. in-folio, Paris, **1576**.

BOISTEL. — *Cours de philosophie du droit.* 2 vol. in-8, Paris, 1899.

BONALD (DE). — *Œuvres.* 15 vol. in-8, Paris, 1817-1843. Particulièrement :

— Tome I : *Essai analytique sur les lois naturelles de l'ordre social ou du pouvoir, du ministre et du sujet dans la société* (**1800**).

— Tomes II, III et IV : *Législation primitive considérée dans les derniers temps par les seules lumières de la raison.* 2e éd. de cet ouv., 1817. (**1802.**)

— Tome V : *Du divorce.* 3e éd. de cet ouvrage, 1818. (**1801.**)

— Tomes VIII et IX : *Recherches philosophiques sur les premiers objets des connaissances morales.* **1818.**

— Tome XII : *Démonstration philosophique du principe constitutif de la société.* 2e éd., 1840. (**1830.**)

— Tomes XIII, XIV, XV : *Théorie du pouvoir politique et religieux* (**1796**) *suivie de Méditations politiques tirées de l'Evangile.*

BONNARD (R.). — *Du prétendu individualisme de J.-J. Rousseau.* Revue du droit public, 1907 (p. 784).

BOSSUET (J.-B.). — *Œuvres complètes*, publiées par des prêtres de l'Immaculée-Conception de Saint-Dizier. 12 vol. in-4°, Rennes, 1862. Particulièrement :

— Tome V : *Cinquième avertissement aux protestants* (les six avertissements publiés de **1689** à **1691**).

— Tome VII : *Politique tirée des propres paroles de l'Ecriture sainte* (**1709**).

BOURGEOIS (Léon). — *La solidarité.* 3e éd., 1 vol. in-12, Paris, 1902.

BOUSQUET DE FLORIAN. — *Revision des constitutions.* 1 vol. in-8, Paris, 1891.

BOUTMY (E.). — *Etudes de droit constitutionnel.* 2e éd., 1 vol. in-18, Paris, 1888.

— *Développement de la constitution et de la société politique en Angleterre.* 1 vol. in-18, Paris, 1887.

Brutus (Junius). — V. Hubert Languet.

Burke (Edm.). — *Réflexions sur la Révolution de France.* 3e éd., 1 vol. in-8, Paris, 1791.

Burlamaqui (J.-J.). — *Principes du droit naturel.* Genève, **1747**.

— *Principes du droit politique.* Genève, 1754. (**1751**.) Ces deux ouvrages sont réunis en 1 vol. in-4.

Charau (H.). — *Essai sur l'évolution du système représentatif.* 1 vol. in-8, Dijon, 1909.

Chénon (E.). — *Théorie catholique de la souveraineté nationale.* 1 vol. in-8, Paris, 1898.

Cirot. — *Etudes sur l'historiographie espagnole. Mariana historien.* 1 vol. in-8, Paris, 1905.

Comte (Aug.). — *Cours de philosophie positive.* 6 vol. in-8, Paris, **1830-1842**. Particulièrement t. III et IV, **1839**.

— *Catéchisme positiviste, ou sommaire exposition de la religion universelle, en onze entretiens systématiques entre une femme et un prêtre de l'humanité.* 1 vol. in-16, Paris, **1852**.

— *Appel aux conservateurs.* 1 vol. in-8, Paris, **1855**.

— *Auguste Comte méconnu. Auguste Comte conservateur. Extraits de son œuvre finale* (**1851-1857**). Publié par L. K. 1 vol. in-8, Paris, 1898.

Condorcet (G.). — *Œuvres.* 12 vol. in-8, Paris, 1847 et années suiv. En particulier :

— *Essai sur la constitution et les fonctions des Assemblées provinciales.* **1788**. (T. VIII.)

— *Lettres d'un citoyen des Etats-Unis à un Français sur les affaires présentes.* **1788**. (T. IX.)

— *Sentiments d'un républicain sur les Assemblées provinciales et les Etats généraux.* Suite des précédentes lettres. **1789**. (T. IX.)

— *Lettres d'un gentilhomme à Messieurs du Tiers Etat.* **1789**. (T. IX.)

— *Réflexions sur les pouvoirs et instructions à donner par les provinces à leurs députés aux Etats généraux.* **1789**. (T. IX.)

— *Lettres à M. le comte Mathieu de Montmorency.* Août, septembre **1789**. (T. IX.)

— *Sur le choix des ministres.* **1790**. (T. X.)

Constant (Benjamin). — *Cours de politique constitutionnelle*

*ou collection des ouvrages publiés sur le gouvernement représentatif par Benjamin Constant*, avec une introduction et des notes, par Edouard Laboulaye. 2e éd., 2 vol. in-8, Paris, 1872. (*Collection complète des ouvrages publiés sur le gouvernement représentatif et la constitution actuelle de la France, formant une espèce de cours de politique constitutionnelle.* Publié par l'auteur. **1818-1820**.)

COURCELLE-SENEUIL. — *Préparation à l'étude du droit, étude des principes.* 1 vol. in-8, Paris, **1887**.

COUSIN (Victor). — *Cours d'histoire de la philosophie moderne pendant les années* **1816** *et* **1817**, par M. V. Cousin. 5 vol. in-18, Paris, 1831.

— *Justice et charité.* (De la collection des petits traités publiés par l'Académie des Sciences morales et politiques.) 2e éd., 1 broch. in-18, Paris, 1849. (**1848**.)

COUZINET (L.-G.). — « *Le Prince* » *de Machiavel et la théorie de l'absolutisme.* 1 vol. in-8, Paris, 1910.

DARLU. — *Quelques réflexions sur le quasi-contrat social.* Revue de métaphysique, 1898, janvier (p. 114 s.).

DEDIEU (J.). — *Montesquieu et la tradition politique anglaise en France. Les sources anglaises de l'* « *Esprit des Lois* ». 1 vol. in-8, Paris, 1909.

DUGUIT (L.). — *L'Etat. Le droit objectif et la loi positive.* 2 vol. in-8, Paris, **1901**.

— *Traité de droit constitutionnel.* 2 vol. in-8, Paris, **1911**.

— *Les transformations du droit public.* 1 vol. in-12, Paris, **1913** (1).

— et MONNIER (H.). — *Les Constitutions et les principales lois politiques de la France depuis* 1789. 2e éd., 1 vol. in-12, Paris, 1908. (**1898**.)

DUPIN aîné. — *La Révolution de Juillet* 1830. *Caractère légal et politique du nouvel établissement fondé par la Charte constitutionnelle acceptée et jurée par Louis-Philippe Ier, roi des Français, en présence des deux Chambres, le 9 août* 1830. 1 vol. in-8, Paris, 1833.

DURAN. — *Projet de sanction relatif à la nouvelle Charte*

(1) Publié au cours de l'impression de notre travail.

*constitutionnelle ou complément de la Révolution de* 1830. 1 broch. in-8, Foix, 25 août 1830.

ESMEIN. — *Eléments de droit constitutionnel.* 2e éd., 1 vol. in-8, Paris, 1899.

ESPINAS (A.). — *Des sociétés animales.* 2e éd., 1 vol. in-8, Paris, 1879. (**1877.**)

FAGUET (E.). — *Politiques et moralistes du XIXe siècle.* 7e éd., 3 vol. in-12, Paris, 1901-1903.

FÉNELON (F. DE SALIGNAC DE LA MOTHE). — *Œuvres complètes.* 10 vol. in-4, Paris, Lille, Besançon, 1850. Particulièrement, t. VII : *Education royale ou examen de conscience pour un prince* (1re éd., **1734**, posthume). — *Supplément à l'Examen de conscience.* (V. DE RAMSAY.) — *Essai philosophique sur le gouvernement civil, selon les principes de feu M. François de Salignac de la Mothe-Fénelon, archevêque de Cambrai,* **1719**. (V. DE RAMSAY.)

FONTENEAU (M.). — *Du pouvoir constituant en France et de la revision constitutionnelle dans les Constitutions françaises depuis* 1789. 1 vol, in-8, Caen, 1900.

FOUILLÉE (A.). — *L'Idée moderne du droit.* 1 vol. in-18, Paris, **1878**.

— *La science sociale contemporaine.* 1 vol. in-18, Paris, **1880**.

— *Critique des systèmes de morale contemporaine.* 2e éd., 1 vol. in-8, Paris, 1887. (**1883.**)

FOURIER (Ch.). — *Œuvres complètes.* 6 vol. in-8, Paris, 1841-1845.

GADAVE (R.). — *Un théoricien anglais du droit public au XVIIe siècle. Th. Hobbes et ses théories du contrat social et de la souveraineté.* 1 vol. in-8, Toulouse, 1907.

GAJAC (J.-M.). — *De la distinction des lois constitutionnelles et des lois ordinaires.* 1 vol. in-8, Bordeaux, 1903.

GÉLINEAUD. — *Les doctrines sociales et politiques de Mably.* 1 vol. in-8, Rochefort, 1909.

GERDIL (H.-S.). — *Discours philosophiques sur l'homme, considéré relativement à l'état de la nature et à l'état de la société et sous l'empire de la loi,* par le P. G.-B. 1 vol. in-8, Turin, 1779.

GIERKE (O.). — *Johannes Althusius und die Entwickelung der naturrechtlichen Staatstheorien.* 2e éd., 1 vol.

in-8, Breslau, 1902. (La *Politique* d'Althusius parut à Herborn en **1603**.)

Gouéry (J.). — *Le Président de la seconde République.* 1 vol. in-8, Rennes, 1906.

Grotius (H.). — *Le droit de la guerre et de la paix.* Trad. Barbeyrac. 2 vol. in-4, Bâle, 1768. (*De jure belli ac pacis.* Paris, **1625**.)

Guyau (M.-J.). — *Esquisse d'une morale sans obligation ni sanction.* 1 vol. in-8, Paris, 1884.

Hegel (W.-F.). — *Philosophie de l'esprit.* Trad. Véra. 2 vol. in-8, Paris, 1867-1869. (Partie de l'*Encyclopédie des sciences philosophiques*, **1817-1830**.)

Hitier. — *La doctrine de l'absolutisme.* (*Etude d'histoire du droit public.*) 1 vol. in-8, Paris, 1903.

Hobbes (Th.). — *Elémens philosophiques du Citoyen, traité politique où les fondements de la société civile sont découverts*, par Th. Hobbes, et traduits en français par un de ses amis. 1 vol. petit in-8, Paris, 1651. (*De Cive*, **1642**.)

— *Leviathan.* En latin, dans *The complete works (lat. and engl.) of Th. Hobbes...* edited by sir Will. Molesworth. 16 vol. in-8, Londres, 1839-1845. (**1651**.)

Hotman (F.). — *Franc. Hotmani jurisconsulti opera.* 3 vol. in-4, Genève, 1599-1600. En particulier, *De antiquo jure regni Galliæ libri tres* (t. III), ouvr. connu sous le nom de *Franco-Gallia* (**1573**).

Hulst (Mgr d'). — *Conférences de Notre-Dame. La morale du citoyen.* 1 vol. in-8, Paris, 1895.

Janet (Paul). — *Histoire de la science politique dans ses rapports avec la morale.* 3e éd., 2 vol. in-8, Paris, 1886.

Janvier (Abbé). — *Action intellectuelle et politique de Léon XIII en France.* 1 vol. in-12, Paris, 1902.

Jellinek (G.). — *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen; contribution à l'histoire du droit constitutionnel moderne.* 1 vol. in-8, Paris, 1902.

— *Introduction à la doctrine générale de l'Etat.* Trad. G. Fardis. 1 vol. in-8, Paris, 1903.

Jhering (R. von). — *Der Zweck im Recht.* 1 vol. in-8, Leipzig, **1877**.

— *L'évolution du droit.* Trad. de l'ouv. précéd. sur

la 3e édit. par O. de Meulenaere. 1 vol. in-8, Paris, 1901.

JOUFFROY. — *Cours de droit naturel.* (Kant.) 2 vol. in-12, Paris, 1858.

JURIEU (P.). — *Lettres pastorales aux fidèles qui gémissent sous la captivité de Babylone.* 3e éd., 3 vol. in-12, Rotterdam, 1688. (**1686-1689.**)

— *Les soupirs de la France esclave qui aspire après sa liberté.* 1 vol. in-4, Amsterdam, 1690. (**1689-1690**) (1).

KANT (E.). — *Critique de la raison pure.* Trad. J. Tissot. 2 vol. in-8, Paris, 1864. (**1781.**)

— *Critique de la raison pratique, précédée des Fondements de la métaphysique des mœurs.* 1 vol. in-8, Paris, 1848. (**1788.**)

— *Eléments métaphysiques de la doctrine du droit.* Trad. J. Barni. 1 vol. in-8, Paris, 1853. (**1797.**)

LABAND. — *Le droit public de l'Empire allemand.* Trad. Gandilhon, d'après la 3e éd. allemande. 1 vol. in-8, Paris, 1900.

LA BOËTIE (E. DE). — *Discours de la Servitude volontaire.* (*Œuvres complètes* publiées par P. Bonnefon. 1 vol. in-4, Bordeaux-Paris, 1892.) (Ecrit en 1548 ou 1549. Publié en **1576.**) (2).

LA MENNAIS (F. DE). — *Essai sur l'indifférence en matière de religion.* 4 vol. in-8, Paris, **1817-1823.**

— *Œuvres complètes.* 10 vol. in-18, Paris, 1844. En partic. le t. VII : *Questions politiques et philosophiques* : *Recueil des articles publiés dans l'*Avenir (août **1830**-novembre **1831**).

— *Du catholicisme dans ses rapports avec la société politique.* (**1835.**)

— *De l'Absolutisme et de la Liberté.*

— *Pensées diverses.* (Publié vers **1841-1846**, écrit à diverses époques.)

LANGUET (Hubert). — *Vindiciæ contra tyrannos : sive de*

(1) Cet ouvrage, parfois attribué à Levassor et à Gatien de Courtilz, l'est pourtant généralement à Jurieu. (V. Brunet, *Manuel du libraire*, et Frank Puaux, *Grande Encyclopédie*, art. Jurieu.)

(2) Nous avons pris la date de composition et non celle de publication pour classer notre auteur, parce que, d'après M. Bonnefon lui-même, dès **1549** l'ouvrage circulait manuscrit.

*principis in populum, populique in principem, legitima potestate, Stephano Junio Bruto auctore.* 1 vol. in-12, Edimbourg, **1579** (1).

LAVELEYE (E. DE). — *Essai sur les formes du gouvernement dans les sociétés modernes.* 1 vol. in-12, Paris, 1872.

LEDOUX (L.). — *Essai d'une théorie sur la fonction de fait.* Revue générale d'administration. Août et septembre 1912.

LEFÈVRE (M.). — *La coutume comme source formelle de droit en droit français contemporain.* 1 vol. in-8, Lille, 1906.

LEMAIRE (A.). — *Les lois fondamentales de la monarchie française d'après les théoriciens de l'ancien régime.* 1 vol. in-8, Paris, 1907.

LÉON XIII. — V. PAPES (Les).

LE PLAY (F.). — *La réforme sociale en France, déduite de l'observation comparée des peuples européens.* 7e éd., 3 vol. in-18, Paris, 1887.

LOCKE (J.). — *Du gouvernement civil.* (Sans nom de traducteur). 1 vol. in-12, Londres (Paris), 1802. (1re éd. angl. **1690**.)

LOYSEAU. — *Cinq livres du droit des Offices de France, avec le livre des Seigneuries et celui des Ordres.* 1 vol. in-fol., Châteaudun, **1610**, et Paris, 1614. (Même éd.). (*Traité des Seigneuries*, **1608**.)

LUREAU (R.). — *Les doctrines politiques de Jurieu* (1637-1713). 1 vol. in-8, Bordeaux, 1904.

MABLY (G. BONNOT DE). — *De la législation ou principes des lois.* 1 vol. in-12, Amsterdam, **1776**.

MACHIAVEL (N.). — *Discours sur Tite-Live.* Dans *Œuvres complètes.* Trad. Périès. 12 vol. in-8, Paris, 1823.

MAISTRE (J. DE). — *Considérations sur la France.* 1 vol. in-8, Londres, 1797. (**1796**.)

— *Essai sur le principe générateur des constitutions politiques et des autres institutions humaines.* 1 vol. in-8, Lyon et Paris, 1822. (**1810**.)

(1) Cet ouvrage est attribué à Languet par Barbier (*Dict. des ouv. anonymes*, t. III, 1824), et par Brunet (*Manuel du libraire*, I, 1860) qui se borne à considérer l'argumentation de H. Chevreul comme détruisant en partie l'assertion de Mme Duplessis-Mornay, d'après laquelle l'auteur des *Vindiciæ* aurait été son mari qui les aurait écrites en mai 1574. D'après les deux érudits, Duplessis fut l'éditeur.

MAISTRE (J. DE). — *Du Pape.* 2e éd., 2 vol. in-8, Lyon et Paris, 1821. (**1819.**)

— *Les Soirées de Saint-Pétersbourg, ou Entretiens sur le gouvernement temporel de la Providence; suivis d'un Traité sur les sacrifices.* (Ouv. posth.). Publ. par S. V. (Saint-Victor). 2 vol. in-8, Paris, **1821.**

— *Mémoires politiques et correspondance diplomatique.* Publ. par Albert Blanc. 1 vol. in-8, Paris, 1858.

MANCEAUX (M.). — *Contribution à l'étude des théories sur le droit divin et sur le droit populaire sous l'ancienne monarchie et particulièrement aux XVIe et XVIIe siècles.* 1 vol. in-8, Paris, 1906.

MARCAGGI (V.). — *Les origines de la déclaration des droits de l'homme de* 1789. 1 vol. in-8, Paris, 1904.

MARCEL. — *Essai politique sur Alexis de Tocqueville.* 1 vol. in-8, Paris, 1910.

MARIANA (J.). — *De rege et regis institutione libri III.* In-4, Tolède, 1599.

MARION (H.). — *De la solidarité morale. Essai de psychologie appliquée.* 1 vol. in-8, Paris, 1880.

MARTIN (L.). — *Fondement philosophique du droit.* 1 vol. in-8, Paris, 1897.

MASSELIN (Jehan). — *Journal des Etats Généraux de France, tenus à Tours en* 1484, *sous le règne de Charles VIII.* Trad. du latin par A. Bernier. De la *Collection des documents inédits sur l'histoire de France.* In-4, Paris, Imprimerie royale, 1835-1854.

MAURY (Abbé). — *Opinion sur la souveraineté du peuple prononcée dans l'Assemblée nationale en* 1790. 1 br. in-8, Avignon, 1852.

MÉALY. — *Les publicistes de la Réforme sous François II et Charles IX.* 1 vol. in-8, Dijon, 1903.

MICHEL (H.). — *L'idée de l'Etat. Essai critique sur l'histoire des théories sociales et politiques en France depuis la Révolution.* 1 vol. in-8. Paris, 1896.

MICHOUD. — *La personnalité morale et son application au droit français.* 2 vol. in-8, Paris, 1906-1909.

MILL (Stuart). — *La révolution de* 1848 *et ses détracteurs.* Trad. Sadi Carnot. 2e éd., 1 broch. in-18, Paris, 1888. (**1849.**)

— *La liberté.* 1 vol. in-12, Paris, 1861. (*Essay on liberty*, **1854**).

MILL (Stuart). — *Le gouvernement représentatif.* 1 vol. in-12, Paris, 1862. (*Considerations on representative Government*, **1860**.)

MONTAGNE (R. P.). — *Etudes sur l'origine de la société.* 3 vol. in-16, Paris, 1900.

MONTESQUIEU (Ch. SECONDAT DE). — *Lettres persanes.* 2 vol. in-12, Amsterdam, **1721**.

— *Esprit des Lois.* 2 vol. in-4, Genève, **1748**.

MOREAU (F.). — *Le Règlement administratif.* 1 vol. in-8, Paris, 1902.

MORUS (Th.). — *Idée d'une République heureuse ou l'Utopie de Th. Morus, chancelier d'Angleterre.* Trad. franç. par Gueudeville. 1 vol. in-12, Amsterdam, 1730. (1re éd. en lat. **1516**.)

NESMES-DESMAREST. — *Les doctrines politiques de Royer-Collard.* 1 vol. in-8, Montpellier, 1908.

PAPES (Les). — *Acta Pii IX, Gregorii XVI, Pii VII.* 1 vol. in-8, Paris, « Bonne Presse » (Sans date).

— *Acta Leonis XIII.* 5 vol. in-8, Paris, « Bonne Presse » (Sans date).

PASCAL (R. P. G. DE). — *Philosophie morale.* 1 vol. in-12, Paris, 1894.

— *Philosophie sociale.* 1 vol. in-12, Paris, 1896.

PERNY. — *Le pouvoir constituant sous la Monarchie de juillet.* 1 vol. in-8, Paris, 1901.

PILLON (F.). — *Critique philosophique.* Années 1872 et 1873. (V. RENOUVIER.)

POLITIS. — *Les emprunts d'Etat en droit international.* 1 vol. in-8, Paris, 1894.

PROUDHON (P. J.). — *Œuvres complètes.* 37 vol. in-8, Paris et Bruxelles (sans date). (**1840**.)

PUFENDORF. — *Droit de la nature et des gens.* Trad. Barbeyrac. 2 vol. gr. in-4, Bâle, 1771. (*De jure naturæ et gentium*, **1672**.)

QUINET (Edgar). — *Extraits de ses œuvres, publiés à l'occasion du Centenaire* (17 février 1903). 1 vol. in-12, Paris, 1903.

RAMSAY (DE). — V. FÉNELON. 2e *Supplément à l'Examen de conscience* et *Essai philosophique sur le gouvernement civil* (1).

(1) Les idées exposées dans ces ouvrages sont de Fénelon et c'est pourquoi on considère généralement ceux-ci comme rentrant dans les œuvres de Fénelon Mais de Ramsay en fut le rédacteur.

Rébelliau (A.). — *Bossuet historien du protestantisme.* 1 vol. in-8, Paris, 1891.

Renan (E.). — *L'Avenir de la Science. Pensées de* 1848. 1 vol. in-8, Paris, 1890. (Ecrit en **1848-1849**.)

— *Essais de morale et de critique.* 2e éd., 1 vol. in-8, Paris, 1860. (**1859**.)

— *La Monarchie constitutionnelle en France.* 1 vol. in-12, Paris, **1870**.

— *La Réforme intellectuelle et morale.* 1 vol. in-8, Paris, **1871**.

— *Qu'est-ce qu'une nation?* Conférence faite en Sorbonne le 11 mars 1882. 1 broch. in-8, Paris, **1882**.

Renouvier. — *Critique philosophique.* Années 1872 et 1873. (Avait paru avant la guerre, dès **1868**, sous le nom de *Revue philosophique.*)

Reverdy (A.). — *Morelly. Idées philosophiques, économiques et politiques.* 1 vol. in-8, Poitiers, 1909.

Rodet (H.). — *Le contrat social et les idées politiques de J.-J. Rousseau.* 1 vol. in-8, Paris, 1909.

Rousseau (J.-J.). — *Contrat social ou principes du droit politique.* Edit. Dreyfus-Brisac. 1 vol. in-8, Paris, 1896. (**1762**.)

— *Œuvres complètes.* 4 vol. in-4, Paris, 1876. En particulier :

— *Discours sur l'origine et les fondements de l'inégalité parmi les hommes.* (**1755**.)

— *Emile, ou de l'Education.* (**1762**.)

— *Lettres écrites de la montagne.* (**1764**.)

— *Considérations sur le gouvernement de la Pologne et sur sa réformation projetée en avril* 1772. (**1772**.)

Roux. — *Le pouvoir constituant sous la Restauration.* 1 vol. in-8, Paris, 1908.

Rothe (T.). — *Traité de droit naturel théorique et appliqué.* 3 vol. in-8, Paris, 1884-1895.

Roy. — *Du pouvoir constituant sous les différentes constitutions de la France et dans les principales législations étrangères.* 1 vol. in-8, Poitiers, 1893.

Royer-Collard. — V. de Barante.

Saint-Simon (H.). — *Première opinion politique des industriels.* 1 vol. in-8, Paris, **1821**.

— *Œuvres de H. Saint-Simon et d' Enfantin*, publiées par les membres du conseil, institué par Enfantin

pour l'exécution de ses dernières volontés, et précédées de deux notices historiques. 47 vol. in-8, Paris, 1865-1878. (Œuvres de Saint-Simon écrites de **1817** à **1821**.)

SAUVAGE (F.). — *De la nature du droit de vote.* 1 vol. in-8, Rennes, 1903.

SAVIGNY (F.-C. DE). — *Traité de droit romain.* Trad. de l'allemand par Ch. Guenoux. 8 vol. in-8, Paris, 1840-1849. (*System des heutigen römischen Rechts*, **1840-1849**.)

— *Vom Beruf unserer Zeit für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft.* 1 vol. gr. in-8, Heidelberg, **1815**.

SCHOPENHAUER (A.). — *Pensées et fragments.* Trad. J. Bourdeau. 16e édit., 1 vol. in-12, Paris, 1900.

SIÉYÈS. — *Qu'est-ce que le Tiers-Etat?* Précédé d'une étude sur l'auteur par M. Chapuys-Montlaville. 1 broch. in-16, Paris, 1839. (**1789**.)

SIMON (J.). — *Le devoir.* 10e édit. 1 vol. in-18, Paris, 1872. (**1854**.)

— *La Liberté politique.* 4e édit., 1 vol. in-12, Paris, 1871. (**1859**.)

SMITH (A.). — *Théorie des sentiments moraux.* 1 vol. in-18, Paris, 1860.

SPENCER (H.). — *Principes de sociologie.* Trad. E. Cazelles et J. Gerschel. 3 vol. in-8, Paris, 1878-1883. (*Principles of Sociology*, **1876**, **1879-1896**.)

— *L'individu contre l'Etat.* Trad. Gerschel. 1 vol. in-18, Paris, 1893. (*The man versus the State*, **1884**.)

SPINOZA (B.). — *Tractatus theologico-politicus.* In-4, Hambourg, 1670.

SUAREZ (F.). — *Opera omnia.* Editio nova, a D. M. André juxta editionem venetianam. 26 vol. gr. in-8, Paris, 1856. En particulier :

— T. V. *Tractatus de legibus et legislatore Deo.*

— T. XII, tract. tertius. *Tractatus de Charitate.* (Ces traités publiés entre **1590** et **1602**.)

SUMNER-MAINE (H.). — *Etudes sur l'ancien droit et la coutume primitive.* Trad. R. de Kerallain. 1 vol. in-8, Paris, 1884.

— *Essai sur le gouvernement populaire.* 1 vol. in-8, Paris, 1887.

TAINE (H.). — *Les origines de la France contemporaine.* 23e édit., 8 vol. in-8, Paris, 1901. (**1876-1884**) (1).

TARDE (G.). — *L'Idée de l'organisme social.* Revue philosophique, 1896, I, p. 637 s.

THIERS. — *Discours parlementaires* publiés par M. Calmon. 15 vol. in-8, Paris, 1879-1883. (Discours prononcés de **1830** à **1876**.)

THOMAS D'AQUIN (Saint). — *De regimine principum.* Opuscule 20 du tome XVII des *Œuvres.* 20 vol. in-fol., Rome, 1570.

— *Summa theologica.* Edit. Migne. 4 vol. in-4, Paris, 1841.

— *Commentum in libros sententiarum.* (Commentaire des sentences de Pierre Lombard.) Edit. Vivès. 4 vol. in-4, Paris, 1874.

TOCQUEVILLE (A. DE). — *La démocratie en Amérique.* 14e éd., 3 vol. in-8, Paris, 1865.

TRAPPE (G.). — *Le pouvoir exécutif dans la Constitution de l'an III.* 1 vol. in-8, Paris, 1901.

VACHEROT. — *La démocratie. La République constituante et parlementaire.* Revue des Deux-Mondes, 15 novembre 1879.

— *Du pouvoir électoral dans les Etats libres.* Revue de droit international, 1870.

VALETTE (L.). — *Du rôle de la coutume dans l'élaboration du droit privé positif actuel.* 1 vol. in-8, Lyon, 1907.

VAREILLES-SOMMIÈRES (DE). — *Principes fondamentaux du droit.* 1 vol. in-12, Paris, **1889**.

VATTEL (E. DE). — *Essai sur le fondement du droit naturel.* Placé en tête de :

— *Le droit des gens ou principes de la loi naturelle, appliqués à la conduite et aux affaires des nations et des souverains.* Edit. Pradier-Fodéré. 3 vol. in-12, Paris, 1863. (**1758**.)

VOLTAIRE. — *Lettre IX, sur le Gouvernement.* Des *Lettres philosophiques.* Dans les *Œuvres* de Voltaire, avec préface, avertissements, notes, etc., par M. Beuchot. 72 vol. in-8, Paris, 1834-1840.

(1) Nous plaçons ici l'œuvre capitale de Taine, et non parmi les ouvrages d'histoire, parce que c'est presque uniquement au point de vue doctrine que nous l'avons utilisée.

WALCH (E.). — *La déclaration des droits de l'homme et du citoyen et l'Assemblée constituante. Travaux préparatoires.* 1 vol. in-8, Paris, 1903.

WEILL (G.). — *Les théories sur le pouvoir royal en France pendant les guerres de religion.* 1 vol. in-8, Paris, 1892.

WOLFF (DE). — *Jus naturae.* 8 vol. in-4, Francfort et Leipzig, **1740-1748.**

— *Principes du droit de la nature et des gens, extrait du grand ouvrage latin* (le *Jus naturae*) *de M. de Wolff, par M. Formet.* 1 vol. in-4, Amsterdam, 1758.

WORMS. — *Organisme et société.* 1 vol. in-8, Paris, 1896.

ZIEGLER (Th.). — *La question sociale est une question morale.* Trad. Palante, d'après la 4e édit. allemande. 1 vol. in-12, Paris, 1893.

## OUVRAGES D'HISTOIRE

ANTONY (A.). — *La politique financière du gouvernement provisoire (février, mai* 1848). 1 vol. in-8, Paris, 1909.

AULARD (A.). — *Histoire politique de la Révolution française. Origine et développement de la démocratie et de la République.* 4e édit., 1 vol. gr. in-8, Paris, 1909.

BLANC (Louis). — *Histoire de la Révolution de* 1848. 4e édit., 2 vol. in-18, Paris, 1871. (Trad. par l'auteur de son propre ouv. *Historical revelations inscribed to lord Normanby*, **1858.**)

— *Histoire de dix ans*, 1830-1840. 12e édit., 5 vol. in-8, Paris, 1877.

BOURGOUGNON (A.). — *Etude historique du droit de dissolution de la Chambre des Députés sous la Restauration.* 1 vol. in-8, Paris, 1909.

DELAGRANGE (R.). — *Le premier Comité de constitution de la Constituante* (1789), *ses vues et ses projets. Un moment d'éclat du parti royaliste libéral en* 1789. 1 vol. in-8, Paris, 1899.

DENIS (Samuel). — *Histoire contemporaine.* 4 vol. in-8, Paris, 1897-1903.

DRÉOLLE (E.). — *La journée du 4 septembre au Corps légis-*

*latif, avec notes sur les journées du 3 et du 5 septembre, souvenirs politiques.* 1 vol. in-12, Paris, 1871.

Duvergier de Hauranne (P.). — *Histoire du gouvernement parlementaire en France.* 10 vol. in-8, Paris, 1857-1872.

Favre (Jules). — *Gouvernement de la Défense nationale du 30 juin au 31 octobre* 1870. 3 vol. in-8, Paris, **1871-1875**. 1er vol., 2e édit., 1876.

Glais-Bizoin (A.). — *Mémoires pour servir à l'histoire du Gouvernement de la Défense nationale à Tours et à Bordeaux.* 1 vol. in-12, Paris, 1873.

Guizot (F.). — *Mémoires pour servir à l'histoire de mon temps.* 8 vol. in-8, Paris, **1858-1867**. 2e édit. des tomes II, III, V (1859-1864); nouvelle édit. des tomes I, IV, VI (1870-1872).

— *Du gouvernement de la France depuis la Restauration et du ministère actuel.* 4e éd., 1 vol. in-8, Paris, 1821. (**1816**.)

Hanotaux (G.). — *Histoire de la France contemporaine* (1871-1900). 4 vol. gr. in-8, Paris, 1903-1908.

Kinglake (W.). — *Histoire du Deux-Décembre* 1851 *et portrait historique de Napoléon III.* Trad. de l'anglais par Th. Karcher. 1 vol. in-18, Paris, 1873.

La Fayette. — *Mémoires, correspondance et manuscrits du général Lafayette publiés par sa famille.* 6 vol. in-8, Paris, 1837-1838.

La Gorce (P. de). — *Histoire de la seconde République française.* 2e éd., 2 vol. in-8, Paris, 1898.

Lahodde (L. de). — *La naissance de la République en février* 1848. 1 vol. in-12, Paris, 1850.

Lamartine (A. de). — *Mémoires politiques* (I, II, III, IV), tomes 37, 38, 39, 40 des *Œuvres complètes*, 41 vol. in-8, Paris, 1860-1866.

— *Souvenirs et portraits.* 3 vol. in-18, Paris, 1871-1872.

— *La politique de Lamartine. Choix de discours et écrits politiques, précédé d'une étude sur la vie politique de Lamartine.* 2 vol. in-8, Paris, 1878.

Lavisse et Rambaud. — *Histoire générale.* 12 vol. in-8, Paris, 1901.

Marrast. — *Conduite des députés durant le règne du peuple les* 26, 27, 28, 29 *et* 30 *juillet* 1830. 1 broch. in-8, Paris, 1831.

SEIGNOBOS. — *Histoire politique de l'Europe contemporaine.* 1 vol. in-8, Paris, 1897.
SIMON (Jules). — *Souvenirs du 4 septembre.* 2e édit., 2 vol. in-8, Paris, 1874 et 1875. (**1874.**)
— *Le Gouvernement de M. Thiers.* 2 vol. in-8, Paris, **1878.**
SPULLER. — *Histoire parlementaire de la seconde République.* 2e édit., 1 vol. in-12, Paris, 1893.
STERN (Daniel). (Madame D'AGOUT). — *Histoire de la Révolution de* 1848. 2e édit., 2 vol. in-18, Paris, 1862.
TCHERNOFF (J.). — *Le parti républicain sous la Monarchie de Juillet.* 1 vol. in-8, Paris, 1901.
THUREAU-DANGIN (P.). — *Histoire de la Monarchie de Juillet.* 7 vol. in-8, Paris, 1884-1886.
VANDAL (A.). — *L'avènement de Bonaparte.* 7e édit. T. Ier. In-8, Paris, 1903.

## RECUEILS DE JURISPRUDENCE

DALLOZ. — *Jurisprudence générale.*
SIREY. — *Recueil général des lois et arrêts.*
MACAREL. — *Recueil des arrêts du Conseil d'Etat.*

## JOURNAUX QUOTIDIENS

### Période révolutionnaire et impériale.

*Moniteur universel.*

### 1830

*Le Courrier français* (septembre 1831).
*Les Débats* (juillet, août 1830).
*L'Ere nouvelle* (août 1830). (LACORDAIRE et OZANAM.)
*Moniteur universel.*
*Le National* (août 1830).
*Le Patriote* (juillet et août 1830).
*La Quotidienne* (juillet et août 1830).
*Le Temps* (août 1830).
*La Tribune des départements* (juillet 1830).

### 1848

*L'Assemblée nationale* (mars).
*La Cause du peuple* (avril). (GEORGE SAND.)
*La Commune de Paris* (mars).
*Le Constitutionnel* (mars).
*Les Débats* (mars).
*L'Ere nouvelle* (avril et juin).
*Le National* (février).
*Le Peuple constituant* (juillet). (LAMENNAIS, DUPRAT.)

### 1851

*Moniteur universel.*

### 1870

*Les Débats* (septembre).
*Le Figaro* (septembre).
*Le Gaulois* (septembre).
*Journal officiel.*
*La Nouvelle République* (octobre).
*Le Temps* (septembre et octobre).

### 1871

*Journal officiel de la Commune.*

### Pour les différentes Périodes

*Archives parlementaires.*
*Bulletin des Lois.*

# INTRODUCTION

Afin de déterminer avec précision l'objet de notre étude, commençons par fixer le sens exact des mots « gouvernement » et « gouvernement de fait ».

Et d'abord, puisque le mot « gouvernement » a été employé dans un certain nombre d'acceptions différentes, qu'entendons-nous par gouvernement ? Nous entendons par gouvernement l'ensemble des pouvoirs publics ou l'ensemble des hommes qui exercent ces pouvoirs.

Cette définition laisse entière la question de savoir si ces gouvernements sont ou non légitimes. La remarque est d'un intérêt capital. La question de légitimité a toujours passionné l'esprit humain. Elle se pose à propos de tout gouvernement. Mais elle prend une acuité et une actualité particulières à propos des gouvernements de fait.

Nous n'avons pas besoin d'insister sur la notion de gouvernement en général, notion que nous venons de définir. Mais il est nécessaire d'élucider la notion de gouvernement de fait.

Un gouvernement de fait est un gouvernement qui n'a pas de droits consacrés et reconnus par une loi positive.

C'est encore, si l'on envisage particulièrement le sens

abstrait du mot gouvernement, un ensemble de pouvoirs non reconnus par une loi positive.

Le gouvernement de fait s'oppose au gouvernement de droit, c'est-à-dire au gouvernement régulier qui vit sous l'empire d'une constitution coutumière ou écrite réglant son organisation et son fonctionnement. Il est d'ailleurs bien entendu que ce que nous appelons constitution est une loi, c'est-à-dire une prescription générale destinée à régir les rapports sociaux dans l'avenir.

Une même organisation des pouvoirs publics, — car il y en a toujours une, si rudimentaire soit-elle, — peut d'ailleurs se maintenir, en vue de réaliser les mêmes principes politiques, sans avoir été fixée d'avance par une loi constitutionnelle. Nous regardons tous les hommes qui se succèdent dans ses cadres comme appartenant à un même gouvernement de fait. Le gouvernement ne change que quand la forme de l'organisation gouvernementale de fait change, ce qui ne veut pas dire qu'un gouvernement de fait, nouveau par suite de sa forme nouvelle, ne puisse être la continuation, l'épanouissement, du gouvernement de fait qu'il remplace (1).

Un premier intérêt de notre sujet réside en ceci : les gouvernements de fait, quoique dépourvus de droits positivement reconnus et définis, se comportent comme s'ils en avaient. Pourquoi? en vertu de quels principes? comment ceux-ci interviennent-ils?

A cet intérêt s'en ajoute un second. Le gouvernement

(1) Ainsi les deux gouvernements de fait de 1830. (V. notre IIe Partie, ch. X). Tous deux n'étaient que les manifestations successives d'une même force tendant au même but. En 1814, il en avait été différemment : Louis XVIII avant la Charte, sauf quelques hésitations, n'avait pas prétendu prolonger et consolider le gouvernement provisoire. (V. ci-dessous, même Partie, ch. VII).

de fait naît dans des circonstances telles que l'on peut discuter ses droits non seulement dans les rapports entre gouvernants et gouvernés, mais encore dans ses rapports avec le gouvernement précédent. Si le gouvernement de fait est ce qu'il est, si aucune loi ne le réglemente, c'est qu'il a renversé un autre gouvernement ou du moins s'est substitué à lui en dehors des voies régulières et prévues, le cas étant très exceptionnel d'un gouvernement qui, né sans le concours de son prédécesseur, possède une constitution toute prête à fonctionner dès le premier instant de son existence (1).

Si l'on fait abstraction des détails qui relèvent de l'histoire des événements plus que de la théorie pure, et dont nous parlerons plus loin, quels sont, en effet, les cas dans lesquels l'esprit peut concevoir que naîtra un gouvernement de fait? Ils se ramènent à deux principaux.

1° Le gouvernement de fait renverse un gouvernement légalement établi pour s'installer à sa place.

2° Le gouvernement de fait occupe le pouvoir vacant par suite de déshérence ou pour toute autre cause.

Si l'on admet pour une raison quelconque que le gouvernement établi a toujours, en ce qui concerne l'exercice du pouvoir, des droits opposables au gouvernement de fait, ou si, au contraire, on admet qu'il n'en a jamais, il faut s'en tenir aux deux hypothèses énoncées. Elles correspondent à deux situations de fait irréductibles.

Mais si l'on croit que tantôt le gouvernement de fait est justifié à renverser le gouvernement précédent, et que tantôt rien ne l'y autorise, la première des hypothèses se divise en deux nouvelles, aussi importantes

(1) Il faut supposer une restauration rapide, par ex. celle de Louis XVIII en 1815.

l'une que l'autre. Non point que la considération des faits ne suffise à expliquer ces deux nouvelles hypothèses : quand un gouvernement établi use de ses prérogatives dans l'intérêt de ceux qu'il gouverne, il apparaît *a priori* que les données du problème relatif à la légitimité du gouvernement de fait qui s'efforce de le supplanter ne sont pas les mêmes qu'au cas où le gouvernement établi abuse de sa puissance au détriment des gouvernés. Mais peu importerait qu'il y ait usage ou abus, si des attitudes opposées n'entraînaient des résultats juridiques également opposés quant aux droits du gouvernement établi. Il faut donc déjà avoir pris parti sur ces droits dans chacune de ces hypothèses distinguées au point de vue du fait pour qu'elles présentent toutes deux tout leur intérêt. Cela explique pourquoi par une sorte d'ellipse de la pensée, que l'on trouve d'ailleurs chez plus d'un auteur, nous parlerons souvent non pas des cas où un gouvernement agit pour le bien ou le mal de ses subordonnés, mais de ceux, y correspondant respectivement, où il exerce légitimement ou illégitimement le pouvoir. Cela explique encore l'emploi de toutes autres locutions équivalentes, telles que celle de vacance de droit, etc.

Des hypothèses peuvent encore se construire; ce sont des hypothèses secondaires. Le gouvernement de fait qui se trouvait d'abord en face d'un gouvernement capable de lui opposer des droits (ici encore le point de droit est supposé résolu) ne rencontre plus, en fait, de résistance; le pouvoir est en quelque sorte devenu vacant de la part de l'ancien occupant. Il semble bien *a priori* que cette sorte de vacance qui survient après coup change les rapports qui existaient au premier instant entre l'ancien gouvernement et le gouvernement de fait, de telle manière que les rapports ne rentrent plus dans les cadres de la première hypothèse que nous

avons formulée. Il semble en un mot que l'hypothèse du renversement d'un gouvernement légitime se transforme en celle de la vacance. Quoi qu'il en soit, l'une ou l'autre des deux se présentant alors avec des caractères spéciaux, nous l'envisagerons à part.

A d'autres hypothèses secondaires nous nous contenterons de faire allusion dans les débuts de notre travail, de manière à les mettre une ou deux fois en regard des principes qui nous occuperont. Disons dès à présent qu'elles ne méritent pas une étude particulière. Elles se ramènent aux hypothèses déjà énumérées. Il s'agit du gouvernement de fait qui succède à un autre gouvernement de fait. Ou il le renverse, et les questions qui se posent au cas du renversement d'un gouvernement de droit, constitué, légal, comme nous dirons aussi, se posent également ici dans la même forme et reçoivent les mêmes réponses. Ou il le remplace avec son assentiment, il en est en quelque sorte la continuation, et il hérite, à l'égard de l'ancien gouvernement légal, des mêmes droits ou des mêmes obligations.

Nous nous bornons à poser ces diverses hypothèses; nous n'avons pas l'intention de les examiner en soi pour le moment. Nous voulons simplement déterminer les cas dans lesquels l'esprit, en général, peut concevoir la naissance des gouvernements de fait, sans prétendre que le même esprit les admet tous. Nous savons que plusieurs ne sont à envisager que conditionnellement, c'est-à-dire une fois admises certaines idées sur les droits ou l'absence de droits du gouvernement établi. Une partie de notre tâche est précisément d'examiner ce qu'on doit penser de ces droits.

On pourrait être tenté de croire que notre travail implique une étude approfondie de la question du droit d'insurrection. A vrai dire, cette question n'y rentre que de façon indirecte, et parce que la légitimité

éventuelle du gouvernement de fait dépend de l'existence ou de la non-existence de droits du gouvernement établi, droits qui y feraient obstacle. La légitimité ou l'illégitimité du gouvernement de fait repose immédiatement sur d'autres principes que le droit d'insurrection ou l'absence de ce droit. Ces principes peuvent d'ailleurs être ceux-là mêmes qui fondent un droit d'insurrection; mais en tant qu'ils légitiment à proprement parler le gouvernement de fait, s'ils produisent ce résultat, ils n'empruntent pas l'intermédiaire du droit d'insurrection. Nous ne traiterons donc pas du droit d'insurrection comme de notre objet principal. Nous examinerons seulement s'il faut l'admettre et en vertu de quels principes généraux; nous ne nous livrerons pas à une enquête approfondie sur la nature, le nombre et l'étendue exacte des droits dont la violation pourrait l'entraîner; nous ne nous appliquerons pas à déterminer les cas particuliers dans lesquels il serait sage d'en user et ceux dans lesquels il vaudrait mieux se dispenser d'y recourir; nous ne chercherons pas à en tracer les limites précises; et, tout en parlant de son titulaire, s'il y a lieu, nous ne nous arrêterons pas longtemps à un exposé spécial des principes qui le désignent. En un mot, nous ne parlerons du droit d'insurrection qu'en tant qu'il réagit sur la légitimité des gouvernements de fait, et qu'en vue de cette question de légitimité. Sans doute, les deux questions se mêlent étroitement et ce serait aller contre la logique des choses que de s'efforcer de maintenir toujours entre elles une séparation rigoureuse. Cette logique nous amènera à passer souvent de l'une à l'autre sans en avertir davantage. Et dans tous les cas nous regarderons la question du droit d'insurrection comme une dépendance étroite de celle de légitimité et nous la traiterons comme telle.

La légitimité des gouvernements de fait relève des

mêmes principes que la légitimité des gouvernements de droit. Ainsi en ont d'ailleurs jugé tous les auteurs. Les gouvernements de fait sont un cas particulier d'application des principes d'après lesquels se résout la question de légitimité des gouvernements en général. C'est ce qui explique comment nous associons étroitement les deux objets dans notre étude.

Ces principes débordent la sphère du droit positif écrit ou coutumier et nous transportent malgré nous dans l'ordre purement *spéculatif* (1). C'est ce qui explique que nous ayons dû nous livrer à des considérations philosophiques très étendues. Par là se manifeste un nouvel intérêt de notre sujet et se précise sa portée. Nous ne négligerons pas pour autant les considérations tirées du droit positif et pratique quand il y aura lieu.

Une question qui n'est qu'un aspect de celle de légitimité, mais revêt une grande importance en face du défaut de constitution, c'est la question du pouvoir constituant des gouvernements de fait. Nous y donnerons une attention toute particulière. Elle ne se présente toutefois dans son sens actuel qu'à partir du XVIII[e] siècle, à partir du moment où la constitution apparaît sous la forme habituelle d'une loi écrite. Auparavant, il ne s'agit guère que des bases mêmes de la légitimité du gouvernement de fait, bases qui d'ailleurs impliquent souvent pour certaines catégories de personnes un droit

(1) Nous ne nous sommes pas, en effet, proposé comme but de dégager la *coutume constitutionnelle* qui s'est formée, particulièrement en France, à l'occasion des gouvernements de fait, ni les raisons diverses qui l'ont déterminée. Dans notre étude des faits, nous nous sommes borné à constater que ces gouvernements, pour justifier leur légitimité, ont invoqué des principes analogues à ceux qui ont été exposés dans les différentes doctrines. Si la coutume constitutionnelle se trouve, dans une certaine mesure, ressortir spontanément de ces constatations, c'est de manière indirecte. Nous disons d'ailleurs plus bas au texte quelle importance exacte nous attachons à l'étude des faits.

qu'on pourrait appeler droit d'instituer le gouvernement, et qui n'apparaît pas généralement comme celui d'établir une loi pour régir et organiser le nouveau gouvernement définitif. La coutume ne s'en chargeait-elle pas ?

Outre la question de la légitimité des gouvernements de fait, il en est d'autres qui ne manqueraient pas d'intérêt : ainsi, celle de leur organisation ou plutôt de leur manque d'une organisation sérieuse, celle de leur disparition, des conditions dans lesquelles elle se produit. Ces questions dépassent l'objet de notre recherche. Toutefois, il n'est pas mauvais de faire à cette occasion les quelques remarques suivantes. La question de disparition se confond dans une large mesure avec celle du pouvoir constituant, puisque c'est par le moyen de ce pouvoir que les gouvernements légaux remplacent les gouvernements de fait. Quant à l'organisation, elle importe peu si tout gouvernement est légitime. Les circonstances de la formation des gouvernements de fait mériteraient aussi un examen spécial approfondi. En ce qui nous concerne, il nous suffit d'avoir constaté qu'elles dépendent, dans les cas les plus ordinaires, sinon de la légitimité des gouvernements de fait, du moins des principes généraux de légitimité. La question de légitimité, si elle n'est point la seule, domine toutes les autres.

Nous aurions pu faire un exposé de forme didactique et strictement personnelle. Mais d'abord il nous a paru téméraire d'essayer de résoudre par nos seules lumières des problèmes souvent délicats et complexes. Dès lors que nous entreprenions d'examiner et comparer les solutions diverses qui y ont été données par des philosophes et des publicistes, ou qui découlent de leurs principes, nous avons cru intéressant de faire connaître à la fois l'ensemble et le détail de ces solutions rapprochées de ces principes, de manière à ce qu'on puisse

embrasser d'un coup d'œil et la gradation de ceux-ci, leurs traits communs et leurs dissemblances, et la variété des applications qu'en ont faites de grands esprits, et les analogies qui se manifestent entre les conséquences tirées de principes différents, parfois très opposés. Il n'y a pas, nous semble-t-il, de meilleure manière de rendre tangibles les qualités ou les défauts de tous ces systèmes et d'aboutir à une solution raisonnable. C'est à la fois une synthèse doctrinale qui n'est pas en elle-même dénuée d'utilité, pensons-nous, et la mise en œuvre de la méthode éclectique.

Mais nous voulons utiliser ces doctrines d'une autre manière; nous voulons les considérer également comme des faits pour en induire des enseignements qui puissent venir renforcer ou corriger ceux que nous aurons déduits de l'examen des principes spéculatifs. Pour que notre exposé des doctrines remplisse ce but, il est indispensable qu'il soit présenté en forme historique. C'est donc un véritable essai d'histoire des *principales* doctrines qui se sont occupées de la légitimité des gouvernements et plus particulièrement de celle des gouvernements de fait que nous entreprenons.

D'autre part, nous tenons à étudier les faits eux-mêmes, les exemples vivants qu'ils nous offrent de gouvernements de fait, parce qu'une solution qui n'explique pas les faits peut être présumée défectueuse; parce que les gouvernements de fait étant sortis du hasard des événements plus que d'une volonté arrêtée de réaliser des théories habilement combinées, la simple spéculation sans l'observation risquerait de nous fournir d'eux une idée très incomplète et souvent très inexacte; parce qu'enfin les faits nous montrent les théories en œuvre, sorties des livres et jetées dans le tumulte de la vie, pliées à ses exigences et les satisfaisant plus ou moins.

Nous avons choisi pour champ d'études, en quelque

sorte, la France depuis 1789 parce que notre pays a été pendant plus de quatre-vingts ans l'un de ceux où s'est produite l'éclosion la plus abondante des gouvernements que nous étudions et où la mainmise sur le pouvoir a été le plus discutée; parce qu'aussi, — est-il besoin de le dire ?— il n'y a pas de terrain d'observation plus à notre portée et plus intéressant pour un Français.

Ce choix, au point de vue de l'étude des faits, a délimité le domaine doctrinal que nous devions explorer. Une époque, pensons-nous, est solidaire des précédentes et nous croyons que ni la grande Révolution ni les secousses qui l'ont fait retentir jusqu'à nous n'auraient atteint pareille intensité, que sans doute les gouvernements de fait n'auraient pas germé si nombreux sur notre sol, si tout un mouvement de doctrine né aux jours troublés de la Réforme n'était parvenu, en dépit de reculs passagers ou même d'atténuations qui paraissent définitives, à faire triompher certains de ses principes, à exaspérer ainsi les impatiences et à aiguillonner les fiertés du peuple jusque-là le plus loyaliste du monde. Les doctrines que nous étudierons seront d'autant plus intéressantes qu'elles éclaireront directement les faits, qu'elles aideront à comprendre les idées dont s'inspiraient leurs auteurs pour les accomplir. Nous estimons d'autre part qu'on ne peut tirer une conclusion à la fois d'un ensemble de faits et d'un mouvement de doctrines que si les premiers et l'aboutissement des seconds sont contemporains. Autrement, des idées apparemment identiques et les mêmes termes employés pour les exprimer risqueraient de ne pas avoir en réalité la même portée.

Nous passerons donc en revue les doctrines des XVI$^{e}$, XVII$^{e}$, XVIII$^{e}$ et XIX$^{e}$ siècles. Nous jetterons même tout d'abord un coup d'œil très rapide sur le Moyen-Age, simplement dans le but de mieux com-

prendre la pensée du XVI^e^ siècle. Les motifs qui nous incitent à nous occuper des doctrines des trois premiers siècles que nous énumérons sont suffisamment exprimés par ce que nous venons de dire. Quant à celles du XIX^e^, nous ajouterons qu'un aperçu de la pensée moderne touchant notre question serait incomplet s'il négligeait la spéculation contemporaine, qu'ensuite il est très curieux de mettre en regard deux orientations, celle de l'élite qui pense et qui produit les doctrines, celle de la masse qui éprouve des désirs, y adapte ces dernières en les déformant, et engendre les événements, qu'enfin ces systèmes ont aussi bien des fois ressenti le contre-coup des faits du moment.

Les doctrines qui nous occupent sont, en un mot, celles dont les actions et réactions aboutissent à créer la notion de légitimité des gouvernements de fait au siècle dernier.

C'est dominé par ce point de vue que nous avons rangé les doctrines. Sans doute, nous nous sommes préoccupé de leur ordre dans le temps, puisque nous avons aussi un but historique. Mais cet ordre nous l'avons respecté entre les groupes d'auteurs de ces doctrines, et entre ces auteurs à l'intérieur de chaque groupe, non d'une façon nécessaire entre les auteurs considérés isolément. Chacun de ces groupes correspond précisément à une oscillation, dans un sens, des idées sur la légitimité des gouvernements et en particulier des gouvernements de fait. Ce qui fixe la composition du groupe, c'est moins la proche parenté des opinions qu'une orientation générale commune. De la sorte, des doctrines très diverses pourront se rencontrer dans le même groupe; entre les doctrines contiguës se manifestent de fréquentes similitudes, entre les extrêmes, point. Une oscillation commencera parfois à se dessiner avant que la précédente n'ait achevé son parcours; et c'est ainsi que des auteurs d'une période se trouveront étudiés

après des auteurs moins anciens. Ce qui, à nos yeux, fixe l'ordre chronologique des auteurs entre eux, c'est la date d'apparition de leurs ouvrages sur les principes qui gouvernent notre question. Si plusieurs auteurs du même groupe ont écrit au même moment, nous retiendrons pour les classer la date moyenne de l'ensemble de leurs ouvrages qui nous intéressent. A défaut d'une différence sur ce point, c'est la date de leur naissance que nous considérerons. Quant aux groupes, nous les classerons dans le temps d'après les dates, utilisées de la même manière, qui se rapportent aux premiers auteurs de chaque groupe.

Les deux pôles entre lesquels oscillent les doctrines sont, nous le verrons, la souveraineté du peuple découlant elle-même du droit naturel de liberté et la nécessité de la société politique. Suivant que les systèmes d'une époque se rapprochent de l'un ou de l'autre, suivant qu'ils sont plus ou moins « démocratiques », nous jugeons qu'un courant se produit dans un sens ou dans l'autre. Nous appelons « démocratiques » les systèmes qui fondent les droits du gouvernement sur la souveraineté du peuple, cette souveraineté fût-elle seulement originaire. Nous estimons cependant un système d'autant plus démocratique qu'il maintient d'une façon plus permanente la souveraineté au peuple. Les deux notions ne sont pas de nature différente; l'une n'est, en somme, que l'autre intensifiée.

Quoique les expressions souveraineté du peuple et souveraineté nationale n'aient pas toujours été indifféremment employées et que la première ait reçu alors un sens plus démocratique, ayant tendance à désigner la souveraineté de la masse des individus qui composent le peuple, elles ont été la plupart du temps employées l'une pour l'autre. Comme nous ne saurions faire parler à des auteurs ou à des hommes politiques un langage

contraire à celui dont ils se sont servis, nous userons donc aussi indifféremment des deux expressions, sauf à nous conformer autant que possible aux préférences de celui-ci ou de celui-là. Si nous les opposons, ou bien nous les expliquerons, ou bien : d'une part, la souveraineté nationale exprimera plutôt celle des intérêts de la nation ou de cette personne morale, qu'on trouvera chez certains publicistes, formée par l'ensemble des volontés individuelles une fois manifestées; d'autre part, la souveraineté du peuple aura plutôt le sens de souveraineté de la masse.

Il importe de remarquer que la plupart des auteurs font des applications de leurs principes généraux aux gouvernements de fait sans appeler ceux-ci du nom qui nous sert à les désigner. Mais ils prévoient le cas d'un usurpateur, ou d'un gouvernement qui s'empare du pouvoir grâce à une insurrection légitime, ou d'un interrègne, ou tout autre cas analogue, en résumé de telles circonstances que le gouvernement nouveau qui s'élève ne peut être habituellement qu'un gouvernement de fait. Nous nous regardons en conséquence comme justifié à dire que ces auteurs ont traité la question des gouvernements de fait et à exposer leurs solutions des problèmes qu'ils ont envisagés comme s'appliquant à cette question.

Maintes fois il arrive même que non seulement les auteurs n'ont pas visé dans les termes que nous employons, mais encore n'ont pas formé en pensée, autant du moins que le révèlent leurs écrits, telle ou telle des hypothèses que nous avons prévues plus haut; cependant, nous l'avons dit, les questions de légitimité des gouvernements de fait se résolvent par les principes généraux de légitimité des gouvernements. Nous déduirons donc de ces principes telle ou telle application aux gouvernements de fait, ne serait-ce que pour nous

rendre compte des résultats qu'ils produisent et juger à l'aide de ces résultats les principes eux-mêmes. Car, nous l'avons déjà laissé apercevoir, c'est encore un des intérêts de notre sujet de permettre de juger les principes généraux de légitimité des gouvernements tels que les pose chaque système, et de constituer pour ces principes une pierre de touche. C'est en vertu d'identiques considérations que nous irons quelquefois, quoique beaucoup plus rarement, jusqu'à appliquer les principes généraux d'auteurs qui n'ont pas traité particulièrement la question de la légitimité des gouvernements de fait aux diverses hypothèses de réalisation de ces derniers. Et en vérité, les doctrines concernant la légitimité des gouvernements en général doivent être considérées comme rentrant dans un exposé historique des doctrines appliquées à la légitimité des gouvernements de fait, pourvu qu'elles présentent quelque originalité, ou qu'elles exercent une influence marquante, ou que leur auteur se soit fait un nom très illustre, ou qu'il ait joué un rôle politique important surtout dans la création et le fonctionnement d'un gouvernement de fait. Les éléments de la légitimité d'un gouvernement de fait tels qu'on les concevra à un moment donné ne dépendront-ils pas autant, peut-être plus, des principes émis auparavant sur la légitimité des gouvernements en général que des règles admises à l'égard des gouvernements de fait en particulier? Si les philosophes ou publicistes n'ont pas appliqué eux-mêmes leurs principes généraux, on les appliquera en dehors d'eux. Un exposé historique des doctrines appliquées à la légitimité des gouvernements de fait qui n'en tiendrait pas compte, qui ne tiendrait pas compte au moins de ceux qui ont fait le plus d'impression sur les esprits, nous paraîtrait incomplet.

Ainsi que nous venons de le laisser entendre, et puisqu'il faut bien nous borner, ce ne sont que les

penseurs les plus éminents, ou ceux qui avec d'autres ont formé une école ayant exercé à une époque donnée une grande influence, ou les inventeurs d'un système original, que nous interrogerons. Entreprendre une enquête plus détaillée serait sortir des cadres de ce travail. Peu importe d'ailleurs d'où viennent les doctrines, d'en-deça comme d'au-delà des frontières, pourvu qu'il s'agisse toutefois des pays qui nous entourent et ne sont pas sans réagir sur nous; il n'est point pour la pensée de barrières infranchissables.

Nous nous bornons strictement aux questions de droit interne que sont susceptibles de soulever les gouvernements de fait. Nous excluons les questions de droit international. Tout au plus y faisons-nous quelques rapides allusions à propos de l'exposé de certains faits.

Dans l'étude des faits, nous suivrons très naturellement l'ordre chronologique pour montrer l'évolution des tendances qu'ils révèlent, des idées en action qu'ils sont souvent, et parce que des faits qui seraient trop disséqués, trop éparpillés, même sous prétexte de classification logique, risqueraient de perdre leur véritable physionomie, leur réalité vivante. Un mode de division de cette partie du sujet est tout indiqué : traiter de chaque gouvernement de fait l'un après l'autre par ordre de succession dans le temps.

Nous examinerons souvent une question qui ne se posait pas au sujet des doctrines : celle des rapports de la légalité du gouvernement antérieur au gouvernement de fait avec la légitimité de ce dernier. Nous verrons, en effet, qu'on a plus d'une fois voulu se servir de cette légalité comme d'un intermédiaire pour appliquer aux gouvernements de fait les principes généraux de légitimité.

Nous écartons dès à présent l'idée d'après laquelle la Déclaration des Droits de l'Homme de 1789 devrait

être estimée véritable constitution et constitution survivant à toutes les constitutions particulières, de telle façon que son article 3 qui prononce que « le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la nation » produirait la légitimation *légale* de tous les gouvernements de fait fondés sur la souveraineté nationale et supprimerait par là même tous ces gouvernements de fait, les transformerait d'avance en gouvernements de droit. Ce n'est pas le lieu de discuter ce qu'est la Déclaration ; nous nous rallions à l'opinion de ceux qui croient que ce n'est pas une loi, pour les motifs tirés des travaux préparatoires; nous pensons que ce serait du reste une loi très vague et qui aurait cessé de s'appliquer au moins lors des restaurations royales. Mieux que cela : est-ce que les principes de souveraineté du peuple sur lesquels on a fondé à différentes reprises la légitimité des gouvernements se confondaient bien avec celui de souveraineté nationale de la Déclaration?

D'autre part, pour considérer le principe de la Déclaration comme une règle coutumière, il faudrait aussi être assuré que son application n'a subi aucune interruption. Et puis, la coutume, si elle existait, rendrait légale l'installation d'un gouvernement par le peuple, créerait un pouvoir légal de nature constituante (1) en faveur du peuple, mais ne rendrait pas légal le gouvernement installé, institué, puisque nous l'envisageons au moment où il n'est pas encore réglé par une loi constitutionnelle. Ce serait donc toujours un gouvernement de fait.

L'objet de notre travail tel que nous venons de l'exposer nous trace le plan que nous devons suivre.

(1) Nous ne disons pas « pouvoir constituant » pour le motif exprimé au texte quelques mots plus bas, à savoir qu'il s'agit ici essentiellement du gouvernement de fait, avant qu'il ne devienne gouvernement de droit, avant qu'il ne reçoive une constitution *légale*.

Dans une première partie, nous étudierons les doctrines purement théoriques; s'il s'y mêle parfois quelques éléments concrets, ce ne seront pas des considérations sur un événement ou une série d'événements déterminés, mais seulement sur les besoins particuliers à un peuple, à un pays donné; elles resteront donc d'ordre très général.

Dans une seconde partie, nous examinerons les faits; nous y joindrons l'étude des journaux qui ont traité de notre question, celle des auteurs qui se seront occupés des gouvernements de fait dont nous les rapprocherons, enfin celle des rares décisions de jurisprudence rendues sur la matière, chaque décision étant laissée auprès des faits sur lesquels elle aura statué. Par ce dernier point apparaîtra cependant un intérêt particulièrement pratique de notre sujet.

Dans une troisième partie, plus brève que les précédentes, nous résumerons, nous synthétiserons, nous classerons; nous critiquerons aussi, à grands traits et par larges catégories, les doctrines que dans la première partie nous aurons surtout appris à connaître et que nous n'aurions pu, en gardant l'ordre historique, critiquer tout de suite à fond, sans nous exposer à de nombreuses redites. Si les détails d'application étaient fort intéressants à démêler, il suffit néanmoins de critiquer les principes pour savoir si tout ce qui repose sur eux se maintient ou s'écroule. Nous tirerons aussi des faits les enseignements généraux qu'ils comportent. Grâce à l'impression qui se sera dégagée de l'exposé général des doctrines et des faits, grâce à la critique des uns et des autres, grâce au rapprochement des résultats ainsi obtenus, nous pourrons enfin formuler, en manière de conclusion, une opinion personnelle. Nous aurons alors accompli, dans la mesure de nos forces, la tâche que nous nous sommes fixée.

# PREMIÈRE PARTIE

## LES DOCTRINES

---

## CHAPITRE PREMIER

### Coup d'œil rapide sur le Moyen-Age : saint Thomas d'Aquin. Première période des temps modernes : Morus, La Boëtie, Hotman, Languet, Bellarmin, Suarez, Althusius, Grotius ; — Loyseau, Hobbes, Bossuet, Fénelon.

**Saint Thomas, considéré dans une certaine mesure comme personnifiant le Moyen-Age : il fonde la légitimité des gouvernements, particulièrement celle des gouvernements de fait, de même que l'illégitimité de ces derniers, sur la nécessité de l'ordre social. — Tous les autres auteurs, sauf Fénelon, quand ils admettent la légitimité des gouvernements de fait, lui donnent pour base la souveraineté primordiale et originaire du peuple, laquelle résulte le plus souvent du droit naturel de liberté des individus. — Mais, l'opinion démocratique ayant atteint son point culminant dès La Boëtie, les doctrines suivantes considérées dans leur ensemble tendent à amoindrir le rôle de la souveraineté populaire dans la légitimation des gouvernements de fait; sous forme d'aliénation consentie de la souveraineté du peuple, elles admettent à nouveau de plus en plus des éléments d'ordre social. — Les idées favorables à ceux-ci redeviennent enfin très puissantes, elles sont même clairement formulées; on condamne en leur nom tout droit d'insurrection, et on arrive à fonder sur le principe de la société nécessaire une véritable patrimonialité du pouvoir établi qui entraîne l'illégitimité de presque tout gouvernement de fait.**

### § 1er. *Coup d'œil rapide sur le Moyen-Age : saint Thomas d'Aquin.*

Nous allons dire quelques mots du Moyen-Age croyant et respectueux, parce que jamais une époque

intellectuelle n'est tout à fait indépendante de la précédente. Mais nous n'avons pas l'intention de l'étudier à fond et en soi : notre but est de saisir, autant que possible jusque dans ses origines premières, le courant de doctrines qui commence à se dessiner dès le XVI^e^ siècle, et qui est le résultat d'un mouvement brusque d'émancipation contre toute autorité non acceptée, laïque comme ecclésiastique.

Nous empruntons l'expression succincte de la pensée médiévale à celui qui la résume, et qu'on appelle l'Ange de l'Ecole, à saint Thomas d'Aquin.

Si un pouvoir, légitime dans sa source, est devenu tyrannique, saint Thomas (1), légitime, indépendamment de toute volonté du peuple, le gouvernement de fait qui s'érige sur ses ruines; car « le gouvernement d'un tyran n'est pas juste, puisqu'on ne l'exerce pas en vue du bien commun, mais pour le bien privé du gouvernant..., aussi le renversement d'un tel gouvernement n'a-t-il point nature de sédition, à moins que, par hasard, la multitude des sujets ne souffre plus de dommage du désordre occasionné par ce renversement que de la tyrannie même » (2). Saint Thomas se fonde, ici, sur les vices de l'exercice du pouvoir pour infirmer les droits du gouvernement, auquel il ne suppose pas, du reste, une origine défectueuse.

(1) Dominicain, théologien, professeur à l'Université de Paris, né à Rocca-Secca (royaume de Naples), en 1227; mort à l'abbaye de Fosse-Neuve, près de Frosinone, en 1274.

(2) *Somme théologique*, 2 ª 2 ªᵉ. Q° 42, art. 2° ad tertium. — Utrum seditio sit semper peccatum mortale? — « Ad tertium dicendum, quod regimen tyrannicum non est justum, quia non ordinatur ad bonum commune, sed ad bonum privatum regis... et ideo perturbatio hujus regiminis non habet rationem seditionis, nisi forte quando sic inordinate perturbatur tyranni regimen, quod multitudo subjecta majus detrimentum patitur ex perturbatione consequenti quam ex tyranni regimine. »

Si, au contraire, le pouvoir se trouve aux mains d'un gouvernement légitime, qui l'exerce de manière à ne rien laisser à reprendre, saint Thomas estime que le gouvernement de fait qui l'a renversé est un vulgaire usurpateur : il sera licite de s'en débarrasser par tous les moyens, voire le meurtre, en ne recourant toutefois à ce dernier qu'avec une prudence extrême : il faut qu'on ait épuisé les autres procédés, et que, comme dans l'hypothèse précédente en ce qui concerne l'éviction du tyran, cet homicide ne soit pas plus nuisible qu'utile au peuple; enfin, que celui qui assume cette terrible mission reçoive de la nation un assentiment tacite (1).

Cependant, à supposer que le gouvernement légitime dépossédé vienne, dans la suite, en restant bon gré mal gré éloigné du pouvoir, à abdiquer, pour ainsi dire, tacitement, il est très probable que saint Thomas désapprouverait nettement la révolte contre le gouvernement illégal et illégitime à ses débuts, mais qui userait sagement de son pouvoir. Cette révolte, en effet, mettrait l'inquiétude et le chaos là où règnent l'ordre et la paix; et l'intérêt du peuple ne constitue-t-il pas, pour notre philosophe, la règle suprême de l'opportunité des perturbations politiques ?

Saint Thomas, en admettant l'obligation d'obéir à partir d'un certain moment au gouvernement de fait, finit par lui reconnaître indirectement un vrai droit de commander : la tache de l'origine s'efface peu à peu. Il y a en quelque sorte prescription acquise; cette idée, nous le verrons, est assez ordinairement admise chez les écrivains de droit public, pour qu'elle n'étonne pas ici.

(1) In secundo *Sententiarum*, distinct. 44, quaest. 2, 2, 5^me^. — *De regimine princ.*, lib. I, cap. VI.

Saint Thomas, en un mot, se réfère toujours à l'intérêt du peuple pour accorder la légitimité aux gouvernements de fait ou la leur refuser. L'un d'eux jouit-il paisiblement de l'imperium après l'avoir arraché à son possesseur légitime : dès lors qu'il y aurait inconvénient pour le peuple à entreprendre une révolution, qu'on laisse ce gouvernement et qu'on se soumette à lui; un gouvernement administre-t-il avec tyrannie : l'intérêt du peuple commande d'obéir à celui qui le jettera bas et qui devient légitime; la place est-elle libre, l'intérêt du peuple, de la société oblige à s'incliner devant les volontés de celui qui la remplit.

Posant cette dernière règle, nous ne faisons qu'appliquer les idées générales de saint Thomas sur les rapports des gouvernants et des gouvernés, sur les droits de ceux-ci à l'égard de ceux-là; car saint Thomas ne se prononce pas formellement sur le cas de vacance. La légitimité d'un gouvernement de fait n'est soumise, pensons-nous, à des conditions spéciales que lorsqu'il trouve devant lui, au pouvoir, un gouvernement ayant des droits spéciaux aussi. Lorsqu'il n'en trouve point, qu'est-ce qui empêcherait, malgré la violation qu'il a commise des lois établies (son avènement en est une, n'étant point légalement prévue), de lui appliquer purement et simplement les principes qui légitiment un gouvernement quelconque, sans prédécesseur ? Un gouvernement de fait n'est-il point gouvernement avant d'être de fait ? A moins qu'un auteur ne fasse lui-même un raisonnement différent, auquel cas il nous suffira de le reproduire, nous ne pouvons pas lui en supposer d'autre. C'est de ce procédé que nous usons à l'égard de saint Thomas.

Saint Thomas légitime, en principe, les gouvernements par l'obligation où est l'homme de vivre en société, et par la nécessité d'un pouvoir dans la société.

« Si l'homme, dit-il, devait vivre seul, ainsi que beaucoup d'animaux, il n'aurait besoin de personne pour le conduire à sa fin; chaque homme serait à lui-même son propre roi, sous la royauté suprême de Dieu, en tant qu'il se dirigerait lui-même par la lumière de la raison que lui a donnée le Créateur. Mais il est dans la nature de l'homme d'être un animal social et politique, vivant en communauté, à la différence de tous les autres animaux; chose que le besoin même de la nature montre clairement » (1). Et saint Thomas s'applique à démontrer par quelques traits choisis la nécessité, pour l'homme, de la vie sociale; puis il conclut : « Donc, s'il est naturel à l'homme de vivre en société, *il est nécessaire qu'il y ait parmi les hommes quelqu'un qui dirige la multitude*; car beaucoup d'hommes étant réunis, et chacun d'eux faisant ce qui lui semblerait bon, la multitude se dissoudrait, si quelqu'un n'avait soin du bien commun... Sur quoi Salomon dit : « Là où il n'y a point quelqu'un qui gouverne, le peuple sera dispersé... » Parmi les membres du corps, il en est également un principal qui les meut tous, comme le cœur ou la tête; *il doit donc y avoir dans toute multitude quelque chose qui gouverne.* »

(1) *De Regimine Principum*, lib. I, cap. I. Quod necesse est homines simul viventes ab aliquo diligenter regi. — « Et siquidem homini conveniret singulariter vivere, sicut multis animalium, nullo alio dirigente indigeret ad finem; sed ipse sibi unusquisque esset rex sub Deo summo rege, in quantum per lumen rationis divinitus datum sibi, in suis actibus seipsum dirigeret. Naturale autem est homini ut sit animal sociale et politicum, in multitudine vivens, magis etiam quam omnia alia animalia, quod quidem naturalis necessitas declarat... Si ergo naturale est homini quod in societate multorum vivat, necesse est in hominibus esse, per quod multitudo regatur. Multis enim existentibus hominibus et unoquoque id quod est sibi congruum providente, multitudo in diversa dispergeretur, nisi etiam esset aliquis de eo quod ad bonum multitudinis pertinet, curam habens... Quod considerans Salomon dicit : « Ubi non est gubernator, dissipabitur populus... » Itemque inter membra corporis unum est principale, quod omnia movet, ut cor, aut caput. Opertet igitur esse in omni multitudine aliquod regitivum. » — Au texte, trad. de Blanche-Raffin, traducteur du « Protestantisme comparé au catholicisme », de Balmès.

Sur ces nécessités, immédiatement, saint Thomas fonde la légitimité des gouvernements en général. On a vu comment nous en avons déduit celle du gouvernement de fait qui s'installe en une place vacante, comment saint Thomas lui-même y a rattaché les droits des gouvernements de fait dont il reconnaît expressément la légitimité, comment, en s'appuyant sur elles, il a proclamé illégitimes d'autres gouvernements de fait : toutes les nuances se ramènent à ceci, que l'intérêt du peuple, qui exige nécessairement un pouvoir, se prononce tantôt en faveur du maintien de celui qui existe, tantôt en faveur de celui qui cherche à le remplacer.

Après avoir constaté que telle est sa doctrine, nous éprouvons une certaine surprise qu'on ait voulu faire de saint Thomas un tenant résolu de la légitimité puisée dans la volonté populaire.

« Saint Thomas, dit M. de Vareilles-Sommières, la professe (la doctrine de la souveraineté aliénable du peuple) dans plusieurs passages » (1). Et il cite le suivant : « Ordonner ce qui importe au bien commun, c'est un droit qui appartient à la multitude entière ou à celui qui remplit la fonction de la multitude. »

Nous oserons remarquer que le distingué juriste donne peut-être de ce texte latin (2) une interprétation légèrement inexacte, lorsqu'il traduit « alicujus gerentis *vicem multitudinis* » par « celui qui remplit *la fonction* de la multitude ». Bien que saint Thomas paraisse considérer le gouvernement du peuple comme assez normal, ne veut-il pas dire simplement que lorsque le pouvoir n'appartient pas à tout le peuple, il appartient

(1) *Les principes fondamentaux du droit*, p. 349.

(2) *Summa theol.* 1ª 2ae. Quaest. 90, art. 3, p. 647 : « Ordinare autem aliquid in bonum commune est vel totius multitudinis, vel alicujus gerentis vicem totius multitudinis. »

à celui qui joue le rôle normalement dévolu au peuple, mais sans aucune idée de transmission obligée de ce pouvoir, — sous peine d'illégitimité, — des mains du peuple à celles du prince? « Vel », ce mot ne met-il pas sur un pied d'égalité, et non dans des rapports de dépendance, le prince et le peuple? La suite du texte (1) que ne reproduit pas M. de Vareilles, et qui n'est que le développement de l'idée précédente, nous confirme dans cette manière de voir. « C'est pourquoi, dit saint Thomas, la puissance législative appartient à la multitude entière ou à celui qui prend soin de la multitude entière. » En prendre soin n'est pas être obligé d'attendre qu'elle vous charge de ce soin. Dans le même sens, il y a encore un autre passage (2).

Des professeurs célèbres de la Sorbonne ont pu enseigner, vers la même époque, que « la puissance temporelle est un pouvoir, héréditaire ou électif, *conféré par le peuple* pour l'avantage de la communauté » (3). Ce n'est pas ici le lieu d'entrer, à leur sujet, dans de longues discussions. Sans doute, la pensée de tout un âge ne forme pas un bloc invariablement homogène. Mais nous croyons que la doctrine que nous avons exposée, sortie du cerveau le plus puissant d'alors, est aussi l'écho le plus fidèle de l'opinion générale.

Cette opinion, nullement absolutiste, ne semble, par contre, en aucune façon, assigner pour base exclu-

(1) Suite de la cit. précédente : « et ideo condere legem vel pertinet ad totam multitudinem, vel pertinet ad personam publicam, quæ totius multitudinis *curam habet* : quia et in omnibus aliis ordinare in finem est ejus, cujus est proprius ille finis ».

(2) Même quest., même art., un peu plus loin : « hanc autem virtutem coactivam habet multitudo, vel persona publica, ad quam pertinet pœnas infligere, ut infra dicetur (2, 2, q. 64, art. 3); et ideo solius ejus est leges facere ».

(3) V. Durand, Jacques Almain, Jean Majeur, dans Vareilles-Sommières, *loc. cit.*

sive aux gouvernements, et aux gouvernements de fait entre autres, la volonté du peuple.

Au XVI^e^ siècle, les vents ont tourné.

### § 2. *Thomas Morus, Estienne de la Boëtie, François Hotman, Hubert Languet, Robert Bellarmin, François Suarez, Johannes Althusius, Hugo Grotius.*

Serait-ce à dire que tous les grands publicistes du XVI^e^ siècle, et ceux du XVII^e^ que nous étudions dans la même série, légitiment par la volonté populaire actuelle tout gouvernement de fait? Serait-elle, d'après eux, seule susceptible de fournir à son pouvoir une inébranlable base? Et suffirait-il que le peuple homologuât, en quelque sorte, par son acceptation, un gouvernement de fait quelconque, pour que celui-ci se prétendît justement nanti de titres indiscutables? Pas absolument.

Ce qui est vrai, c'est que tous les auteurs dont nous abordons l'étude ont placé la souveraineté initiale et primordiale dans le peuple; de la sorte, aucun gouvernement ne peut tenir son autorité, en dernière analyse, que du peuple.

Il apparaît donc, de prime abord, que la volonté populaire sera, d'après eux, la base la plus fréquente de la légitimité des gouvernements de fait et des gouvernements en général.

Mais la doctrine de saint Thomas nous a appris comment la souveraineté devient parfois, dans une certaine mesure, la chose d'une dynastie, d'une personne morale.

Malgré la différence des principes, les systèmes qui vont nous retenir ne répugnent pas à ce phénomène : le peuple est alors démuni de son pouvoir. Et ainsi,

la légitimation d'un gouvernement de fait par la volonté populaire souffre des exceptions assez importantes.

Ajoutez que certains auteurs entendent la souveraineté *pratique* du peuple de telle manière que ce n'est plus elle seule, en réalité, qui légitime les gouvernements de fait.

Ce qui permet de dire qu'après une théorie de début, qui fait presque uniquement appel à la volonté populaire, une poussée lente se produit, durant la période où nous entrons, dans le sens d'une participation moindre de la volonté populaire à l'établissement de la légitimité de ces gouvernements.

Après cette observation d'ordre général, abordons l'étude détaillée des doctrines. Nous allons, pour commencer, essayer de nous rendre compte des principes premiers d'où partent nos différents auteurs.

Pourquoi, d'abord, la légitimité primordiale appartient-elle au peuple? Saint Thomas nous a montré l'ordre social conforme à la loi naturelle, et le gouvernement condition de l'ordre social; et ainsi, nous avons embrassé, d'un coup d'œil, la légitimité, selon lui, dans sa plénitude et jusque dans son germe. Thomas Morus, La Boëtie et les autres regardent-ils la souveraineté du peuple comme de droit naturel?

Oui, mais pas de façon immédiate, du moins ceux qui s'en expliquent. Le droit naturel primitif, à leurs yeux, c'est la liberté : en elle est la racine de la légitimité.

*Thomas Morus* (1), en fait de principes supérieurs, ne pose que des règles générales, qui sont elles-mêmes des résultats; tous les pouvoirs dérivent du peuple, de

(1) Né à Londres en 1480; mis à mort dans la même ville en 1535, pour son attachement à la foi catholique; avait cependant professé, dans son *Utopie* en particulier, les principes d'une morale assez indépendante. Fut grand chancelier d'Angleterre.

la multitude; ne les confiant que pour un temps relativement court, celle-ci paraît bien en garder la substance, la nue propriété pour ainsi dire, et n'en déléguer que l'exercice (1). Quant à discuter la nature et l'origine des droits de ce peuple, Morus n'y songe pas.

*La Boëtie* (2), au contraire, chiche en détails d'application, se reporte de suite aux principes : de par la nature, nous sommes libres à l'égard de nos semblables (3); notre droit de liberté a pour fondement ce qu'on nomme aujourd'hui la solidarité (4); cette interdépendance naturelle qui, au dire de saint Thomas, nous oblige à la société gouvernée, d'après La Boëtie, condamne le pouvoir, du moins celui qui se forme de lui-même. Car ce qui résulte du traité *De la Servitude*, ce n'est pas que nous devions vivre dans l'état d'anarchie, mais que la condition nécessaire de la légitimité d'un gouvernement est son acceptation libre par ceux qui seront désormais soumis à ses lois. En effet, La Boëtie ne signale aucune différence entre le peuple et l'ensemble des hommes qui le com-

(1) V. en ce sens, p. 53, note 1 ci-dessous.

(2) Né à Sarlat (Dordogne), le 1er novembre 1530; mort à Germignan, près de Bordeaux, le 14 août 1563. Conseiller au Parlement de Bordeaux.

(3) *De la Servitude volontaire*, p. 15 : « Premièrement, cela est, comme je croy, hors de doute que, si nous vivions avec les droits que la nature nous a donné et avec les enseignemens qu'elle nous apprend, nous serions naturellement obéïssans aus parens, subjets à la raison, et *serfs de personne.* »

(4) Ouv. cit. p. 16 : « Si elle (la nature) a monstré, en toutes choses, qu'elle ne vouloit pas tant nous faire tous unis que tous uns, il ne faut pas faire doute que nous ne soions tous naturellement libres, puis que nous sommes tous compaignons, et ne peut tomber en l'entendement de personne que nature ait mis aucun en servitude, nous aiant tous mis en compaignie. » Et, un peu plus loin, p. 17 : « Mais, à la vérité, c'est bien pour néant de debattre si la liberté est naturelle, puis qu'on ne peut tenir aucun en servitude sans lui faire tort, et qu'il n'i a rien si contraire au monde à la nature, estant toute raisonnable que l'injure. Reste doncques la liberté estre naturelle... »

posent. En vertu de ses idées sur la solidarité, la sorte de société non gouvernée, et donc imparfaite, dans laquelle les hommes se trouvent naturellement et nécessairement les uns par rapport aux autres, suffit pour qu'ils constituent le peuple; en dehors d'un gouvernement quelconque, leur réunion est un tout assez cohérent, vit d'une vie commune suffisante, pour fonder une espèce d'organisme. Le peuple, pour La Boëtie, c'est essentiellement les individus liés par certains rapports organiques; ce n'est pas une entité distincte, une personne morale, derrière laquelle les individus disparaîtraient, et dont les droits remplaceraient les leurs vis-à-vis des dirigeants éventuels. La liberté naturelle des individus impose donc *de plano* celle du peuple : elles ne sont qu'une seule et même chose. Voilà comment, pour La Boëtie, la liberté naturelle des individus est la base de la légitimité des gouvernements.

Lorsqu'on l'entend s'écrier : « Soies résolus de ne servir plus, et vous voilà libres » (1), sans une restriction, sans une nuance, on a l'impression qu'il laisse le peuple maître du pouvoir et libre de ressaisir à son gré l'exercice de l'autorité; c'est bien ce que nous croyons : il n'y aura jamais de droits acquis par une famille princière, un sénat, à gêner les volontés du peuple. La liberté, qui se supprimerait pour l'avenir, ne serait plus, aux yeux de La Boëtie, la vraie liberté.

*François Hotman* (2) qui s'appuie, avant tout, sur l'histoire, passe sous silence, comme Morus, les principes juridico-philosophiques de la souveraineté populaire initiale dont il est partisan et qu'il regarde comme

(1) *Servit. volont.*, p. 14.

(2) Né à Paris en 1524. Protestant et professeur de droit. Après la Saint-Barthélemy, se retira à Bâle, où il mourut en 1590.

un droit. Mais son système en postule d'analogues à ceux de La Boëtie; à cela près qu'Hotman n'établirait sans doute point le droit naturel de liberté par les raisons originales de son prédécesseur, et qu'il admet, nous le verrons plus tard, la transmission, pour un temps indéfini, de la puissance exécutive (1) à une personne distincte de la nation.

Hotman conçoit comme tenant lieu du peuple, comme le représentant, *comme étant le peuple*, les Etats Généraux, tels qu'ils existaient en France de son temps (2), c'est-à-dire une assemblée sinon issue du suffrage universel, du moins élue à des degrés divers et enchaînée aux électeurs par des mandats impératifs. A eux seuls appartient la fonction législative (3); d'où l'on déduit facilement que personne autre n'y peut prétendre, et qu'ils ont toujours le droit de la réclamer.

*Hubert Languet* (4) déclare que les hommes, naturellement libres, n'ont renoncé à la loi de leur nature et ne se sont soumis à autrui que pour des motifs de haute utilité (5). Le droit fondamental de liberté que Languet

(1) Nous disons « puissance exécutive » comme nous dirons « Exécutif », parce que le « prince » avait, aux yeux de ces auteurs des XVI^e^ et XVII^e^ siècles, pour principale fonction d'exécuter les lois. Nous ne prétendons pas toutefois que jusqu'au milieu du XVIII^e^ siècle on ait pensé à la séparation des pouvoirs en son acception actuelle exacte.

(2) *Francogallia*, liv. I, ch. XII, p. 39 du t. III des *Œuvres* : « Ex eo intelligetur quód quod paulo posterius dicebimus, summam regni Francogallici administrationem penes publicum et solenne *gentis concilium* fuisse : quod posterior ætas conventum trium statuum appellavit. »

(3) Ouv. et liv. cit., ch. XIV, p. 55, t. III des *Œuvres* : « Quibus ex verbis (quia tale est nostrum placitum) patet, populos Franciæ, iis demum olim legibus astringi solitos, *quas in comitiis suffragiis suis sanxerunt.* » Dans le même sens, ch. XII, p. 41 : « Quo in concilio, etc. »

(4) Né en 1518, à Vitteaux (Bourgogne). Embrassa, de bonne heure, la Réforme. Mort en 1581.

(5) *Vindiciæ contra tyrannos*, p. 107 : « Primum sane palam est, homines natura liberos, servitutis impatientes, et ad imperandum magis, quam ad parendum natos, non nisi magnæ cujusdam utilitatis causa imperium alienum ultro elegisse, et suæ quasi naturæ legi, ut alienam ferrent, renunciasse. »

invoque dans ce passage est un droit naturel général, indéterminé, opposable par conséquent à tous les autres hommes. Mais notre auteur ne le proclame qu'à l'occasion des rapports du peuple et de la puissance exécutive. Cela signifie-t-il que, comme chez La Boëtie, le droit naturel des individus est directement opposable à un gouvernement possible et que « peuple » et « masse des individus » sont deux termes exactement équivalents? Aucun acte n'est-il jugé indispensable comme point de départ de l'existence du peuple proprement dit?

La réponse comporte une distinction. Dans un premier sens, le peuple est une personne morale qui ne se confond pas avec les individus, qui n'est même pas l'expression de leurs volontés communes. « Lorsque nous parlons de tout le peuple, dit Languet, nous entendons par là ceux qui ont reçu du peuple l'autorité, magistrats... choisis par le peuple, *ou établis d'une autre manière...* pour représenter l'assemblée entière du peuple » (1). Le peuple, c'est d'abord cette collectivité d'intérêts personnifiée par des représentants même non élus. Mais, dans un second sens, c'est la masse des individus elle-même. Dès lors que le peuple au premier sens peut être et légiférer sans la volonté de la masse, on aperçoit que le droit de liberté des personnes qui constituent cette dernière n'existe pas vis-à-vis de lui. Une telle acception du mot « peuple » suppose que la masse constitue, aux yeux de Languet, comme dans la doctrine de La Boëtie, un tout organique : sinon,

(1) Op. cit., p. 47 : « Cum de universo Populo loquimur, intelligimus eos, qui a Populo authoritatem acceperunt, magistratus nempe Rege inferiores, a Populo delectos, aut alia ratione constitutos, quasi imperii Consortes et Regum Ephoros, qui universum Populi cœtum repræsentant. Intelligimus etiam Comitia quæ nil aliud sunt, quam Regni cujusque Epitome, ad quæ publica omnia negotia referuntur. »

comment expliquer la mainmise du peuple-personne morale sur le peuple-ensemble des gouvernés? Ne faut-il pas chercher une justification de cette mainmise non consentie par les assujettis, dans une communauté d'intérêts préexistante à la représentation, communauté résultant d'une certaine organisation spontanée, et reconnue plutôt plus étroite que ne la jugeait La Boëtie, puisqu'à ses yeux elle laissait subsister l'indépendance complète des individus à l'égard d'une puissance politique quelconque?

Cependant, dans le système de Languet ainsi compris, quelque chose apparaît contradictoire : l'homme, nous a-t-il dit, est, en principe, libre à l'égard de son semblable. Et, néanmoins, le voici qui tombe, bon gré mal gré, sous la domination des représentants du groupe social dans lequel les circonstances l'ont placé, représentants qui décident au nom du peuple et sont ainsi de véritables législateurs! Peut-être y a-t-il là en réalité une contradiction non résolue par notre auteur, ou qu'il n'a même pas aperçue. Peut-être la résoudrait-on en admettant que l'indépendance absolue n'existe comme droit, pour Languet, qu'à l'encontre des individus envisagés séparément, mais non comme représentants de la collectivité.

Quoi qu'il en soit, nous savons, d'ores et déjà, que peuple et masse des individus ne sont pas toujours une seule et même chose. Nous savons encore que, quelque sens qu'on donne au mot « peuple », il désigne une réalité qui existe dès que la masse se trouve agglomérée, sans qu'il y ait besoin d'un acte spécial pour former le peuple.

Nous pouvons maintenant répondre à notre question : « le droit naturel des individus est-il directement opposable, chez Hubert Languet, à un gouvernement ? » Il ne l'est pas au pouvoir législatif. On ne trouve plus

ainsi, chez notre auteur, qu'une conception atténuée de la souveraineté primordiale du peuple; elle consiste en la présomption que des représentants, dont la raison d'être est la sauvegarde des intérêts et en particulier de la liberté des citoyens, les protégeront réellement. Mais dans la mesure où ces représentants mériteront leur nom de peuple, on est obligé de reconnaître qu'ils feront plus qu'opposer la liberté naturelle des individus au gouvernement; ils la feront participer de façon continue à l'exercice du pouvoir. Si on regarde le peuple comme transfusé en eux, on est autorisé à prétendre que la liberté de tous ses membres subsiste indéfiniment (réserve faite du jeu des majorités). Personne, en effet, n'a le droit de prescrire le pouvoir législatif contre ce peuple (1) qui en a l'usage exclusif (2).

Et le sentiment de Languet, sentiment peut-être pas très rigoureusement raisonné, est bien que cette transfusion a lieu. Partout, il parle du peuple-représentants comme s'il s'agissait de tout le peuple. La façon même dont nous l'avons vu poser la distinction est une preuve de l'assimilation. De telle sorte qu'il pense à ce pouvoir législatif permanent comme à une véritable indépendance des individus.

C'est ce qui fait qu'à prendre sa doctrine, telle qu'il semble l'avoir eue généralement présente à l'esprit et non dans son enchaînement logique, on peut le main-

(1) Op. cit. V. en partic. p. 103 : « Nihilominus tamen adversus Populum neque præscriptio, neque prævaricatio ista quidquam facit. »

(2) Op. cit., p. 119, en marge : « Reges a Populo leges accipiunt. » Et dans le texte : « Quin potius in omnibus regnis bene constitutis, regem a Populo leges, quas tueatur, quasque intueatur, accipere. » Confirmant cela, p. 122 : « An non licebit principi novas leges ferre, veteresve abrogare?... Si quid abrogandum, surrogandum, deroga dum putabit populum, populive Optimates aut Ordinarios, aut extra ordinem convocatos admonebit legemque rogabit. At sane non prius jubebit, quam ab iisdem rite expensa comprobataque fuerunt. »

tenir dans la catégorie des auteurs qui professent le droit naturel de liberté opposable aux gouvernements et placent le consentement du peuple à la base de leur légitimité. Car ce qui, dans l'idée de Languet, reste par excellence le gouvernement, c'est le pouvoir auquel il confie principalement l'exécutif, le seul qu'il considère comme ayant des intérêts réellement susceptibles de s'opposer à ceux du peuple, parce qu'extérieur à lui en quelque manière, c'est le prince. Et ce gouvernement-là ne peut s'établir qu'avec l'assentiment du peuple (1). Languet suppose un contrat entre le prince et le peuple à la base du transfert de pouvoir que le second fait au premier et à ses descendants. Tout son ouvrage des *Vindiciæ* n'était-il pas d'ailleurs dirigé contre le roi, ennemi des calvinistes, ses coreligionnaires? Il suffit de ne pas oublier que, quand il parle de peuple, si l'on serre de près la notion, c'est du peuple-représentation, personne morale, qu'il s'agit.

Nous verrons plus loin, dans l'étude spéciale de la légitimité des gouvernements de fait, si ce droit originaire du peuple n'est pas le seul. Dès à présent, nous sommes à même de formuler la remarque suivante : la liberté populaire semble tout d'abord moins grande à l'égard de l'exécutif qu'à l'égard du législatif, puisque c'est un tiers qui exerce le premier, et qu'elle est censée conserver le second; et cependant, si l'on réfléchit que le peuple-représentation, personne morale, sera un préservatif efficace contre le prince, mais fort peu efficace contre lui-même, il n'est pas téméraire d'avancer que le peuple-masse des sujets sera plus libre vis-à-vis de l'exécutif que dans ses rapports avec le législatif. Reste l'espérance qu'il aura toujours moins à redouter

(1) Op. cit., p. 85 : « Jam vero, cum *Reges a Populo constituantur*, omnino sequi videtur, Populum universum Rege potiorem esse. »

de celui-ci que de celui-là. Et ce qui importe, n'est-ce pas, en définitive, de concilier la plus grande somme de liberté effective des individus avec la vie sociale?

On ne doit pas perdre de vue, en effet, que la base des différents droits dans la société gouvernée demeure, pour notre publiciste, le droit naturel de liberté. Chacun de ceux qui participent à l'organisme social ne doit être forcé d'abandonner plus de cette liberté, à laquelle il a naturellement droit, que ne l'exige la vie de cet organisme.

Où l'on finit par voir que, malgré la non-identité du peuple et de ses membres, la liberté originaire subsiste autant que possible à l'égard du prince et qu'elle s'oppose à lui d'une certaine manière : telle est, sinon la justification de la pensée de Languet (1), du moins l'explication la plus plausible que nous en trouvions.

Et de la sorte, l'autorité légitime, la légitimité des gouvernements, est encore fondée, comme chez La Boëtie, quoique moins directement, sur le droit naturel de liberté des individus les uns par rapport aux autres (2).

*Bellarmin* et *Suarez* (3) doivent, sans doute, à leur caractère de prêtres catholiques, leurs affinités scolas-

(1) En relire l'expression, p. 30, note 5.

(2) *Vindiciæ*, p. 168 : « En somme, qu'il y ait entre le roi et les sujets un contrat mutuellement obligatoire, personne ne saurait le nier; et c'est apparemment dans le but de ne garantir bonne obéissance qu'aux ordres justes, que les deux parties ont coutume de confirmer ce pacte par un serment. » Texte latin : « In summa : inter regem et subditos contractum mutuo obligatorium esse, nemo negare possit; nempe ut bene imperanti bene obediatur, qui quidem jurejurando ab illo primum, deinde ab his confirmari solet. » Et p. 170 : « Itaque inter regem et populum mutua obligatio est, quæ sive civilis, sive naturalis tantum sit, *sive tacita, sive verbis concepta*, nullo pacto tolli, nullo jure violari, nulla vi rescindi potest. »

(3) Robert Bellarmin, né à Montepulciano (Toscane) en 1542, mort en 1621. Jésuite et cardinal; enseigna la théologie.

François Suarez, jésuite et théologien espagnol, né à Grenade (1548-1617).

tiques et thomistes. Tous deux professent que la société est conforme à la nature de l'homme (1 et 2). Bellarmin en tire, immédiatement, l'obligation d'établir au-dessus de soi un pouvoir (2) : pour lui, la société civile, gouvernée, est directement obligatoire. De là vient sa hâte à reconnaître les droits de la société sur les individus; c'est dans la multitude, telle quelle, sans un acte spécial d'association, que Bellarmin voit le souverain initial de tous. Il combine, en un mot, les systèmes de La Boëtie et du *Vindiciæ*; à tous deux il emprunte l'idée organique de la société et de sa formation spontanée; comme La Boëtie, c'est à la multitude qu'il reconnaît le pouvoir fondamental, mais il le reconnaît sur tous les individus qui se trouvent dans son rayon d'action, même sans leur consentement; car pour lui, comme pour l'auteur du *Vindiciæ*, cette sorte d'organisme ne va pas sans une organisation politique, sans un gouvernement, sans une certaine personnalité morale en somme; pour La Boëtie, au contraire, tout le pouvoir de la multitude consistait précisément dans le consentement de chaque individu à subir la direction d'un gouvernement, consentement sans lequel chacun restait entièrement libre. « Remarquez, dit Bellarmin, que cette puissance réside immédiatement, comme dans son sujet, dans toute la multitude, car cette puissance est de droit divin. Le droit divin n'a donné cette puissance en particulier à aucun homme, donc il l'a donnée à la multitude; d'ailleurs, le droit positif étant ôté, il n'y a pas de raison,

(1) *De legibus*, lib. III, cap. I, 3.

(2) *Disputat. de controv.*, II[a] controv. gen., lib. III, *De laicis*, cap. V : « Jamvero si natura humana socialem vitam requirit, certe requirit etiam regimen, et rectorem; nam impossibile est multitudinem diu consistere, nisi sit, qui eam contineat, et cui sit curæ bonum commune. » Et *ibid.*, un peu plus haut : « Principatus politicus adeo naturalis et necessarius est humano generi, ut tolli non possit, quin natura ipsa destruatur. »

entre un grand nombre d'hommes égaux, pour que l'un domine plutôt que l'autre; donc la puissance est de toute la multitude » (1).

Chemin faisant, Bellarmin a, en effet, abordé un autre principe. Sans adopter les vues de La Boëtie, il subit l'influence ambiante; thomiste par un côté, il se ressent, par un autre, des systèmes de son époque. Et il prétend concilier absolument, dès l'origine, obligation sociale et liberté individuelle. La société est obligatoire et peut s'imposer; mais les hommes sont individuellement *libres*, de droit divin, naturel, *à l'égard de leurs semblables*, considérés en tant qu'individus; ce qui place, comme nous venons d'entendre Bellarmin l'expliquer, la souveraineté primordiale sur la tête de tout le peuple (2) : aucun n'ayant le droit de commander aux autres, tous l'ont ensemble. Notre auteur estime, de plus, que le peuple est dans une véritable nécessité de transférer sa puissance à un ou plusieurs magistrats (3). Cette nécessité n'empêche pas, cependant, qu'à lui seul appartienne le droit d'opérer l'investiture, qui peut avoir lieu tacitement (4). On aperçoit la conséquence de ces principes : par suite

(1) Op., pars et lib. cit., cap. VI : « Secundo nota hanc potestatem immediate esse tanquam in subjecto, in tota multitudine, nam hæc potestas est de jure divino, At jus divinum nulli homini particulari dedit hanc potestatem, ergo dedit multitudini; præterea sublato jure positivo, non est major ratio cur ex multis æqualibus unus potius, quam alius dominetur : igitur potestas totius est multitudinis. »

(2) Op. et pars cit., lib. I, *De Clericis*, cap. VII : « Nascuntur omnes homines naturaliter liberi, et proinde potestatem politicam immediate ipse populus habet, donec eam in regem aliquem transtulerit. »

(3) Op. et pars cit., lib. III, *De Laicis*, cap. VI : « Respublica non potest per seipsam exercere hanc potestatem; ergo tenetur eam transferre in aliquem unum, vel aliquos paucos. »

(4) *Ibid.* : « Etiamsi initio, qui regna constituerunt, fuerint invasores, ut plurimum, tamen successu temporis fiunt vel ipsi vel successores eorum legitimi Principes, quia Populi paulatim consentiunt. »

du droit naturel de liberté, la légitimité prend sa source dans la volonté du peuple; mais la souveraineté appartient pleinement à l'homme, à la famille, etc., qui la reçoit.

Suarez, au contraire de Bellarmin, distingue la société civile de la simple multitude; celle-ci, inorganisée, sans lien, n'a pas besoin de chef; celle-là, possédant ce qui manque à l'autre, en réclame un (1). Qui le sera ? « De par la nature des choses, dit-il, tous les hommes naissent libres, et à cause de cela nul d'entre eux n'a de juridiction politique sur autrui » (2).

C'est le principe, rencontré chez La Boëtie et Bellarmin, de l'indépendance réciproque des individus. Ce principe, malgré l'obligation que nous savons admise par Suarez de vivre en société, produit chez lui le devoir pour la société d'obtenir le consentement des individus avant de les englober; ou mieux, la formation volontaire de la société civile (3); contrairement à Bellarmin, il juge cette phase inéluctable, ne pouvant sans doute éviter de voir, dans un tel assujettissement, des rapports entre individus : il n'y a de peuple qu'où

(1) *De legibus*, lib. III, cap. II, 4 : « Advertendum est, *multitudinem hominum duobus modis considerari; primo* solum, ut est *aggregatum quoddam sine ullo ordine*, vel unione physica, vel morali, quomodo non efficiunt unum quid nec physice, nec moraliter, et ideo non sunt propriè unum corpus politicum, ac proinde non indigent uno capite, aut principe. Quapropter in eis consideratis hoc modo nundum intelligitur hæc potestas proprie, ac formaliter, sed ad summum, quasi radicaliter. *Alio ergo modo* consideranda est hominum multitudo, quatenus *speciali voluntate seu communi consensu in unum corpus politicum congregantur* uno societatis vinculo, et ut mutuo se juvent in ordine ad unum finem politicum, quomodo efficiunt unum corpus mysticum, quod moraliter dici potest per se unum, illudque consequenter indiget uno capite. In tali ergo communitate, ut sic, est hæc potestas ex *natura rei*, ita ut non sit in hominum potestate ita congregari, et impedire hanc potestatem. »

(2) Op. cit., lib. III, cap. II, 3 : « Ex natura rei omnes homines nascuntur liberi, et ideo nullus habet jurisdictionem politicam in alium. »

(3) V. note 1 ci-dessus.

existe un lien volontaire et donc qu'avec la société consentie. C'est le pacte d'association que Suarez, contrairement à La Boëtie, distingue du pacte de souveraineté dont il sera parlé tout à l'heure. Ce principe d'indépendance des individus entraîne aussi, au moyen d'un raisonnement analogue à celui de Bellarmin, la souveraineté initiale dudit peuple, dans la société constituée. En effet, si un individu comme tel n'a pas le droit de diriger son semblable, le pouvoir n'appartient en propre à personne, il appartient à tous ensemble (1), autrement dit à la communauté, qui n'est que la multitude organisée (2). A l'inverse de Languet, Suarez ne songe pas un instant, croyons-nous, que les droits de l'union puissent être exercés spontanément par un magistrat quelconque, distinct de l'ensemble des individus grâce auxquels elle subsiste.

Cette souveraineté qui appartient originairement au peuple, le peuple peut la transmettre, sous la condition dont il sera parlé plus bas (3), et c'est alors une véritable aliénation (4). Voilà le contrat de souveraineté auquel nous avons fait allusion.

*Althusius* (5) fut en Allemagne ce qu'avait été Languet par exemple en France, un monarchomaque. D'après la savante étude qu'a publiée sur sa *Poli-*

(1) Op. cit., t. III, cap. II, 3 : « Dicendum ergo est, hanc potestatem ex sola rei natura in nullo singulari homine existere, sed in hominum collectione. »

(2) V. p. précéd. note 1.

(3) V. p. 57.

(4) *De legibus*, lib. III, cap. III, 11 : « Translatio hujus potestatis a republica in principem non est delegatio, sed quasi alienatio, seu perfecta largitio totius potestatis, quæ erat in communitate. »

(5) Professeur de droit, calviniste. Né à Diedenshausen (Allemagne) en 1557; mort à Emden, où il remplit diverses hautes fonctions, le 12 août 1638.

*tique* M. le professeur Gierke, l'idée d'Althusius est que, « pour toute association, comme pour toute autorité, la causa efficiens est le *consentement des intéressés*; le but final est le bien commun : leur dernier fondement gît dans l'ordre divin du monde, tel que ce dernier se manifeste dans la nature » (1). D'où il ressort que l'obligation de vivre en société ne supprime pas plus que chez Suarez celle où est la société d'obtenir le consentement des individus avant de leur imposer ses lois. Althusius est encore de ceux qui prétendent concilier des principes qu'on serait porté à juger incompatibles. « La souveraineté... n'appartient pas à un roi ou à une assemblée aristocratique : le peuple dans son ensemble l'engendre et la conserve. Les individus sans doute sont sujets, mais l'ensemble commande... C'est pourquoi toute décision concernant la souveraineté doit être prise du consentement commun de tous les membres. L'ensemble ne peut pas non plus à coup sûr aliéner ou morceler les droits de la souveraineté. Seulement, il peut les déléguer pour l'exercice, et dans ce but les partager entre plusieurs sujets... » (2). « Dans chaque forme de constitution, les titulaires de la puissance de gouverner, aussi grand soit le pouvoir qu'ils aient reçu sur les individus, restent subordonnés au corps souverain » (3). Le rapport du « Summus Magistratus » avec le peuple s'analyse en un « contrat synallagmatique », entre une « consociatio mandans » et son « mandataire ». De là résulte que ce que le peuple ne délègue pas, il le retient; mais il ne doit et il ne peut qu'accorder une délégation limitée et révocable en cas d'abus, de telle sorte qu'il demeure dans tous les cas le « dominus » immortel » (4).

(1) Gierke, *Johannes Althusius*, p. 21.
(2) Ouv. cit., p. 25.
(3) *Ibid.*
(4) Ouv. cit., p. 31.

*Grotius* (1) dit que la société civile, gouvernée, est d'institution humaine « sans aucun commandement de Dieu », qu'elle est purement volontaire : ce qui le différencie de Bellarmin et Suarez, et le rapproche des philosophes antérieurs; Grotius parle de la « volonté de ceux qui se sont les premiers joints en un corps de société civile », et par là il évoque le souvenir de Suarez: « c'est d'eux [les hommes], ajoute-t-il, qu'émane originairement le pouvoir des souverains » (2). Il enseigne, en effet, que « les hommes... sont naturellement libres, cela doit s'entendre d'un droit naturel qui précède tout acte humain » (3). Il en dit autant des peuples (4), sans doute en vertu d'un raisonnement analogue à celui de Suarez. Mais le peuple peut transférer toute sa puissance aux mains d'un prince ou d'un sénat, et alors, à l'exception de réserves expresses (5), celui qui l'acquiert la possède définitivement pour lui et ses successeurs légaux (6) : Grotius ne se contente pas de supposer ici la clause d'un contrat, à la manière de Languet; il en donne comme motif la nécessité; cette nécessité de

(1) Hugo de Groot, dit Grotius, juriste et diplomate, né à Delft (Hollande), en 1583, mort à Rostock (Mecklembourg) en 1646, après une vie très agitée par suite des dissensions qui déchiraient sa patrie.

(2) *De jure belli*, tome I, p. 220, liv. I, ch. IV, § 7.

(3) Ouv. cit. tome II, p. 142, l. II, ch. XXI, § 7.

(4) Loc. cit., § 12 : « Il n'est pas moins injuste de prendre les armes contre un peuple, pour le réduire sous son obéissance, comme étant d'un tel génie qu'il lui convient d'avoir un maître..., de cela seul qu'une chose est avantageuse à quelqu'un, il ne résulte point qu'on puisse le contraindre à s'y soumettre. Quiconque a l'usage de la raison doit avoir la liberté de choisir ce qu'il croit être avantageux ou désavantageux pour soi. »

(5) Ouv. cit. tome I, p. 230, liv. I, ch. IV, § 8.

(6) Ouv. cit. t. I, p. 159, liv. I, ch. III, § 8, 14 : « Ce qu'on avance que celuy qui établit est au-dessus de celuy qui est étably n'est vrai que dans une espèce d'établissement, dont les effets dépendent *sans cesse* de la volonté de la personne qui établit; mais non pas d'un établissement qui, à la vérité, prend au commencement son origine de la volonté, mais qui ensuite se tourne en nécessité. »

l'ordre social qu'il ne met pas au début de la société, lors du contrat d'association, il croit pouvoir, sans contradiction, la mettre dans la suite, au contrat de souveraineté. Et voilà comment s'expliquent, chez lui, les droits des gouvernements.

La souveraineté initiale du peuple, transmissible en des mesures diverses, est donc le principe commun des auteurs analysés, la source, aux yeux de tous, de la légitimité des gouvernements. Appliquons avec eux ce principe à la légitimité des gouvernements de fait.

Reprenons, dans ce but, les hypothèses examinées à l'occasion de la doctrine de saint Thomas.

Quand le pouvoir est détenu légitimement au point de vue de son origine, et convenablement exercé, on peut induire du système que Thomas Morus expose dans son *Utopie* (1) qu'il se refuserait net à dépouiller le gouvernement établi, ses Syphograntes, son Protophylarque, son Sénat et son Prince, en faveur du gouvernement de fait qui se lèverait contre eux; et cela même, si la masse du peuple soutenait le pouvoir nouveau. En effet, « chaque trentaine de familles élit tous les ans son Magistrat », le Sénat se compose des personnages ainsi élus, et « la Principauté est à vie ». Le peuple transfère donc l'exercice des diverses parties de sa puissance pendant une année, ou bien davantage; Morus ne dit nulle part que le peuple se réserve de reprendre à sa guise ce qu'il a conféré à terme. L'ensemble de la nation est seulement appelé à émettre son avis dans les circonstances exceptionnelles (2); encore le Sénat est-il juge de l'opportunité de cette consultation. Ce rôle modeste réservé aux citoyens ne les habilite pas à user comme il leur plaît du pouvoir.

(1) Livre second, p. 115.
(2) *Ibid.*, p. 117.

A la vérité, le Sénat, élu et fréquemment renouvelé, sera le porte-parole du peuple; on peut donc admettre que la fonction législative reste, dans une large mesure, aux mains du peuple, le cas devant forcément être très rare d'un peuple qui entre en conflit avec ses élus de la veille. Conséquence : c'est à cause des droits du « Prince » légitime que le peuple sera incapable de procurer la légitimité à l'usurpateur de ce qu'on pourrait appeler l'exécutif, au début de son gouvernement. Mais l'incapacité du peuple de légitimer la branche législative dans la même période lui vient de son obligation de la conserver pour lui-même par l'intermédiaire de ses représentants élus. Et ainsi la doctrine de Thomas Morus, sans aboutir au gouvernement direct, est cependant sur ce point passablement démocratique.

A lire les conseils que La Boëtie donne aux sujets dans sa *Servitude volontaire* (1), on ne peut, par contre, s'empêcher de croire qu'il reconnaît au peuple, à tout le peuple, la pleine liberté que lui refuse l'auteur de l'*Utopie*. Ayant le droit de reprendre l'exercice de la souveraineté, s'il l'a confié, le peuple a aussi celui d'investir qui il lui plaira : contre sa volonté, aucun gouvernement ne tient légitimement; avec elle, tout gouvernement de fait est légitime, le gouvernement existant n'a point de droits acquis à lui opposer.

Ainsi compris, La Boëtie marque, sur la question spéciale que nous examinons maintenant, le point culminant de la doctrine démocratique au XVI$^{e}$ siècle; Thomas Morus constitue un échelon entre le Moyen-Age et lui; et c'est seulement ensuite que la part laissée à la volonté du peuple dans la légitimité des gouvernements de fait, qui se dressent en face d'un occupant légitime, ira diminuant peu à peu.

(1) V. ci-dessus, p. 29, note 1.

Nous savons que, d'après Hotman et Languet, le peuple, — c'est-à-dire ses représentants, — ne peut transmettre que le pouvoir de garder et de faire exécuter la loi (1).

Un gouvernement de fait n'aura pas à craindre de se voir opposer les droits législatifs du prince qu'il évincera; mais il se heurtera sans espoir à ceux du peuple, contre qui, nous l'avons vu, personne ne peut prescrire (2). Et d'autre part, les droits du prince sur l'exécutif lui feront aussi obstacle, en dépit de tout concours du peuple, nous dirons plus loin combien de temps.

Le peuple (3), qui brise ses liens d'obéissance à l'égard d'un prince légitime par la source et l'exercice de son pouvoir, peut vraiment, d'après Languet, être appelé séditieux, « seditiosus vere dici » (4). *A fortiori* peut-on en dire autant d'un usurpateur autre que le peuple. Celui-ci a droit de le combattre de toute son énergie (5), il n'a pas le pouvoir de le consacrer. Quant à Hotman, on déduit *a contrario* de sa doctrine sur l'attitude du peuple à l'égard d'un mauvais prince (6), qu'il préconise

(1) V. ci-dessus, p. 30, note 3.

(2) La formule est de Languet, mais l'idée est autant celle de Hotman. V. ci-dessus, p. 33, note 1.

(3) Dans les deux sens donnés à ce mot par Languet.

(4) *Vindiciæ*, p. 181.

(5) Ouv. cit., p. 183 : « Hoc jus [civile] si quis vi dolove rumpere tentet, quia societatem, cui debet omnia, violat, quia in patriam cuniculos agit, cui natura, cui legibus, cui sacramento devincti sumus, ei omnes resistere tenemur; adeò ut, si negligamus, proditores patriæ, desertores societatis humanæ, juris contemptores verè simus. »

(6) *Franco-Gallia*, liv. I, ch. VII, p. 24 du t. III des *Œuvres* : « De summa antiqui populi Gallici severitate in condemnandis et abdicandis Regibus... Hujus severitatis quæ jam exsolevit, insigne documentum is qui primus Francogalliæ rex creatus fuit, nobis præbet : quem cum populus comperisset flagitiis ac libidini deditum, ætatem in ganeis et scortationibus consumere, publico consilio removerunt, Galliæ que finibus excedere coegerunt. »

l'obéissance absolue aux ordres d'un bon, ce qui revient à lui reconnaître, dans les circonstances normales, un droit irrévocable de gouverner.

En résumé, au moment qui suit le choc du gouvernement légitime et de l'usurpateur, François Hotman et Hubert Languet sont à l'égard de l'exécutif aussi peu partisans de la souveraineté primordiale du peuple que peut l'être Thomas Morus; ils le sont même moins d'une certaine manière; ils ne bornent pas à la vie du titulaire actuel la transmission du pouvoir exécutif; ils en admettent, en réalité, l'aliénation; et si ce titulaire meurt dans le temps de son renversement, rien n'empêche, dans la doctrine de nos deux auteurs, que son héritier ne fasse valoir ses droits sur la principauté contre l'usurpateur et contre le peuple lui-même.

Quant à la branche législative, comme Morus, ils n'y reconnaissent de souveraineté qu'au peuple ou à ses représentants. Mais le sentiment de Languet est encore ici démocratique surtout d'apparence. Le peuple étant personnifié dans des représentants, dont le titre n'est pas forcément l'élection, la masse du peuple n'est jamais en droit de réclamer le pouvoir législatif; sans doute, des représentants pourront le défendre contre les entreprises du prince ou d'un usurpateur; mais contre leurs propres agissements, contre leur complicité dans une usurpation quelconque, rien ne lui permettra de prononcer en dernier ressort : il sera transfusé en eux; c'est lui qui aura voulu par eux.

Pour Hotman, au contraire, le lien étroit qui unit les Etats Généraux au peuple garantit presque à coup sûr que le gouvernement de fait qui s'installera à la suite d'une révolte illégitime trouvera en face de lui le peuple entier, avec ses volontés réelles et ses droits législatifs imprescriptibles : Hotman, plus ancien que Languet, est aussi plus démocrate.

Hotman sert de chaînon intermédiaire, chronologiquement et logiquement, entre La Boëtie et Languet. Et l'on voit très bien s'accentuer, relativement aux gouvernements de fait nés après révolte injuste, cette évolution doctrinale que nous avions annoncée vers une souveraineté initiale moins rigoureusement populaire.

Voilà pour le premier moment du règne du gouvernement de fait, tant qu'il se trouve en face de son prédécesseur légitime, et en lutte plus ou moins ouverte contre lui.

Lorsqu'il n'est plus inquiété, lorsqu'il savoure en paix le fruit de son coup de force, les droits respectifs des parties se maintiennent-ils identiques ?

On peut présumer qu'aux yeux de Morus l'abandon, par le gouvernement légitime, de ses prérogatives, pendant quelque temps, équivaut à vacance, et entraîne le retour des parties conférées de l'exercice de la souveraineté aux mains de celui qui les avait transmises, au peuple, à la totalité du peuple; le gouvernement de fait successeur sera légitime ou non, suivant qu'il obtiendra l'agrément populaire ou se le verra refuser. La question, d'ailleurs, n'aura tout son intérêt qu'à l'égard du « Prince », puisqu'en général le Sénat représentera fidèlement les familles qui l'auront élu, et continuera d'être le législateur légitime en face du gouvernement nouveau. C'est seulement pour reconnaître l'usurpateur comme prince que le peuple devra se prononcer directement. Au regard de la législation, nous le savons, il n'a guère de droits imprescriptibles que par l'intermédiaire du Sénat.

Pour La Boëtie, point de difficulté : le peuple disposera de la souveraineté dans cette période comme auparavant.

Hotman préconiserait sans doute les mêmes solutions

générales que Morus. Chez Hotman, il n'y a non plus de question sérieuse qu'à l'égard de l'exécutif. Le peuple, en la personne de ses représentants, reste ce qu'il était au moment précédent. L'auteur de la *Franco-Gallia* est toutefois moins démocrate que Morus parce qu'il se contenterait, croyons-nous, pour investir l'usurpateur, d'une volonté populaire représentée.

Quant à Languet, il faut distinguer : dire qu'il adopterait les solutions de Hotman n'est vrai que dans la mesure où elles s'harmonisent avec sa conception du peuple. Chez lui, plus strictement que dans les doctrines précédentes, le problème n'aura d'intérêt palpable que touchant l'exécutif, puisque les droits du peuple sont non seulement imprescriptibles, mais immuables aux mains des représentants. Les droits de la masse populaire ne comptent pas; même après un délaissement prolongé de la souveraineté par son titulaire légitime, l'ensemble des citoyens ne se retrouvera pas investi d'un droit quelconque sur le gouvernement. Sous réserve de ces observations, Hubert Languet reconnaît, en effet, comme prince légitime, l'usurpateur auquel le peuple vaincu aura prêté serment de fidélité (1).

De Morus à Languet, il y a d'abord sur les points qui nous ont retenu, développement de l'opinion démocratique. Cela n'empêche pas que sa résorption ne se soit déjà manifestée et que l'évolution générale de la série de nos huit auteurs n'aboutisse, en fin de compte, à une notion de la souveraineté où la volonté populaire tient moins de place.

Robert Bellarmin, qui admet et croit même néces-

(1) Ouv. cit., p. 187 : « At certe si semel ita rerum potiatur, ut populus victus, sese jurejurando ei devinciat, respublica oppressa, suam in eum potestatem transferat, regnum in suarum legum mutationem rite consentiat : tum sane, quia titulum, quem antea nullum habebat, adeptus est, nec ex facto tantum, sed jure possidere videtur. »

saire le transfert de la souveraineté complète des mains du peuple à celles d'un prince ou équivalent (1), et l'illégitimité consécutive du gouvernement de fait qui se dresse contre lui, déclare cependant possible la légitimation de ce dernier par l'assentiment présumé du peuple, au cas de règne paisible pendant un certain temps : « Sans doute Athalie, dit-il, usurpa la royauté, mais lorsqu'elle eût gouverné pacifiquement durant six années, il est à croire que peu à peu, *avec l'assentiment du peuple*, ce fut un droit légitime qu'elle acquit sur le pouvoir » (2).

Quand les auteurs précédents exigent la volonté du peuple, pour légitimer l'usurpateur (3), c'est, croyons-nous, la volonté *expresse* : Morus parle d'assemblées du peuple (4); Hotman et Languet de même (5); pour La Boëtie, le doute est permis, mais il réclame les droits du peuple avec une énergie telle qu'il n'est pas téméraire de les supposer inséparables en sa pensée d'une manifestation formelle à un instant précis.

Lorsqu'on se place au moment de la naissance du gouvernement de fait, Bellarmin est moins démocrate que Morus, Hotman et Languet; tous trois, en effet, réservent au peuple ou à ses représentants plus ou moins directs, non au prince, la branche législative de la puissance publique; pour l'exécutif, les doctrines se valent. Quand on se place à un moment ultérieur, pendant la période de consolidation éventuelle de l'usurpateur, Bellarmin, se contentant de l'assentiment tacite, est

(1) *Disputationes de controversiis christianæ fidei, II[a] Controv. gener.*, lib. III, *De laicis*, cap. VI. Voir ci-dessus p. 37, note 3.

(2) *Apologia*, 12. *Rocaberti. II*, p. 114 : « Sine dubio Athalia tyrannice regnum invasit, sed cum sex annis pacifice imperaverit, credibile est paulatim, assentiente populo, legitimum jus in regnum acquisivisse. »

(3) V. les cas p. 46 et 47.

(4) *Utopie*, p. 116 et p. 117.

(5) V. ci-dessus, p. 30 et suiv.

pratiquement encore moins démocrate que Morus et Hotman, puisque le premier demande au peuple lui-même de se prononcer et que le second charge de la réponse les représentants élus du peuple. L'est-il moins que Languet qui se montre aussi partisan, nous le savons, de la légitimation populaire expresse? En ce sens que lui, Bellarmin, l'accepte tacite, il est moins démocrate que Languet; mais d'un autre côté, il l'est davantage : on sait ce qui, aux yeux de Languet, constitue le peuple. En somme, concernant les deux phases de cette hypothèse de l'éviction d'un gouvernement légitime, Languet et Bellarmin accordent à peu près autant à la souveraineté populaire.

Depuis La Boëtie, qui est le partisan le plus décidé de la souveraineté populaire, il y a donc eu, dans l'hypothèse visée, pour l'ensemble des auteurs ci-dessus, recul de l'idée démocratique, recul que Suarez et Grotius vont accentuer encore.

Suarez voue à toutes les réprobations l'usurpateur, c'est-à-dire le gouvernement de fait qui renverse un gouvernement légitimement investi par le peuple (1); ce qui implique un droit exclusif de ce souverain légitime sur le pouvoir. A l'exemple de Morus, Hotman, Languet, Suarez est donc, en ce qui concerne l'installation même du gouvernement de fait, de ceux qui jugent impossible que le peuple, dépossédé de sa puissance en faveur du souverain régnant, investisse le gouvernement de fait.

Pourtant, il ne méconnaît pas la vertu légitimante des volontés populaires à l'égard du même usurpateur,

(1) *Tract. de Charitate. Disp.* 13. *De Bello.* Sect. 8,2 : « Tota Respublica, et quodlibet ejus membrum, jus habet contra illum [tyrannum quoad dominium et potestatem]; unde quilibet potest se ac Rempublicam a tyrannide vindicare. Ratio est, quia tyrannus ille agressor est, et inique bellum movet contra Rempublicam, et singula membra; unde omnibus competit jus defensionis. »

dans la suite, quand le nouveau prince s'est maintenu au pouvoir un certain temps. S'agit-il de volontés expresses ou tacites? Suarez ne s'en explique pas. Mais nous croyons, raisonnant par analogie, qu'il admet parfaitement le consentement tacite comme seul nécessaire, sans, assurément, repousser l'autre (1). Suarez prétend, en effet, justifier l'usurpateur du dehors, le conquérant, grâce au consentement supposé du peuple conquis (2). Pourquoi ne justifierait-il pas ainsi celui du dedans?

Althusius, tout comme Suarez, déclare ennemi public le « tyrannus absque titulo », l'usurpateur du pouvoir légitimement occupé et exercé (3). Au sujet du contrat de souveraineté dont il a été parlé, notre auteur dit, en effet : « Le peuple le rompt-il, le gouvernement est libéré de ses obligations. Le prince le viole-t-il, le peuple, qui s'est obligé seulement « sub conditione, si pie et juste imperaturus sit », est libre de toute obligation convenue et peut se donner à son gré un nouveau maître ou une nouvelle constitution » (4). *A contrario* l'on déduit facilement de ce droit l'obligation de respecter le prince légitime. Ainsi l'inaliénabilité de la souveraineté n'a pas ici pour résultat la liberté entière pour le peuple de reprendre à sa guise les attributs qu'il en a délégués. Pratiquement, Althusius ne lui accorde pas plus que ne lui accordait Suarez.

Si le titulaire légitime ne réintégrait pas son autorité, il est probable que, comme chez Suarez, ou même plus

(1) *De legibus*, lib. III, cap. IV, 4 : « Quando ergo regnum persolam vim injustam possidetur, non est vera potestas legislativa in rege : fieri autem potest, ut successu temporis populus consentiat, et admittat talem principatum, et tunc reducetur potestas ad populi traditionem, et dominationem. »

(2) Ouv. cit., lib. III, cap. IV, 4.

(3) *Gierke*, ouv. cit., p. 34.

(4) *Ibid.*

facilement, puisque il ne s'agissait que d'un pouvoir délégué, le peuple reprendrait la sienne et pourrait la déléguer à nouveau.

Quant à Grotius, nous trouvons, très explicite, sa réponse à notre question dans le passage suivant : « Les actes de souveraineté qu'exerce un tel usurpateur peuvent avoir force d'obliger, non en vertu de son droit (car il n'en a aucun), remarque notre auteur, mais parce qu'il y a toutes les apparences au monde que le souverain légitime, le Peuple, un Roi ou un Sénat, aime mieux qu'on obéisse pendant là à l'usurpateur, que si l'exercice des lois et de la justice était interrompu, et l'Etat ainsi exposé à tous les désordres de l'anarchie » (1). Grotius met sur un pied d'égalité absolue un roi, un sénat et le peuple. D'après lui, la ratification de celui-ci n'est point la seule qui ait la force de légitimer un gouvernement de fait. C'est que, si Grotius consent à ce que le peuple retienne sa souveraineté, ou la délègue sous condition de la reprendre à sa guise (2), il n'aperçoit aucun obstacle à ce que le peuple la donne; et de ce qu'on a donné on ne dispose plus, tant que le bénéficiaire est là.

La particularité du système gît précisément dans ceci, qu'au rebours des auteurs précédents, Grotius accorde au gouvernant légitime malheureux le droit, non seulement d'opposer son titre aux prétentions de l'usurpateur, mais de disposer de la souveraineté en faveur de ce dernier, du moins provisoirement; les autres publicistes n'admettent point cette faculté chez un homme choisi par le peuple en considération de sa personne ou de sa race.

(1) *Du droit de la guerre et de la paix*, trad. Barbeyrac, tome I, liv. I, ch. IV, § 15, p. 234.

(2) Ouv. cit., *ibid*, § 9 et suiv.

D'après Grotius, les droits de ce bénéficiaire ne sont d'ailleurs pas éternels. La dernière phrase citée se lit dans le *De jure belli* sous le titre suivant : « De la manière dont on doit agir envers un usurpateur, *non pas depuis qu'il a acquis un véritable droit par une longue possession ou par quelque convention*, mais pendant tout le temps que la possession est injuste. » Cela implique évidemment la réintégration du peuple dans sa souveraineté, — s'il l'avait aliénée, — par la retraite du titulaire, et la légitimation de l'usurpateur par un assentiment tacite de la masse. Pour cette deuxième phase de la vie du gouvernement de fait, Grotius redevient démocrate à la façon de Bellarmin et Suarez, c'est-à-dire pleinement en théorie, et modérément en pratique : le silence du peuple est interprété comme un acquiescement, et la masse n'intervient de façon active que dans le but d'empêcher. Si l'on songe aux moyens de pression, d'intimidation, d'influence de toutes sortes que possède le gouvernement en exercice, on se défend mal d'un certain scepticisme touchant la portée pratique d'un consentement muet. N'avons-nous point raison de dire que l'admission d'un consentement pareil indique une baisse des idées démocratiques ?

En ce qui concerne la seconde hypothèse, — formation d'un gouvernement de fait sur les débris d'un gouvernement à base légitime, mais coupable d'abus de pouvoir, — pareille tendance se dessine-t-elle ? Ici, notre tâche est facile; tous les publicistes répondent nettement; et, en effet, leur préoccupation principale n'est-elle pas de permettre au peuple de rejeter dans certains cas le joug royal devenu trop lourd, d'admettre sous certaines conditions le droit à l'insurrection ?

« La principauté est à vie, dit Morus; *à moins que*

*celui qui en a l'administration ne donne de grands soupçons qu'il vise au despotisme* » (1). C'est dire que le peuple qui la lui confie a droit de la lui reprendre quand il en détourne les avantages à son profit; et une fois le peuple réintégré dans sa puissance, il paraît évident qu'à lui seul appartient, par l'usage d'un droit exclusif, d'investir un nouveau prince. Ce raisonnement applicable au prince ne l'est-il pas, *a fortiori*, aux sénateurs, qui bénéficient d'une délégation de pouvoir beaucoup moins importante par la durée, puisqu'ils ne sont élus que pour un an ? Tel est bien notre sentiment.

La Boëtie, qui admet la délégation de l'exercice de tout pouvoir, mais croit à la souveraineté inaliénable (2) du peuple, n'a pas besoin de chercher à justifier par la tyrannie du gouvernement existant la consécration que le peuple accorde à un gouvernement de fait. En tout cas, il est sûrement d'avis que le peuple ne se doit laisser ni pressurer, ni tondre : tout son livre *De la Servitude volontaire* est un long cri de colère contre les rois oppresseurs, pour lesquels il semble afficher le plus souverain mépris : « Je ne veux pas que vous le poussies ou l'esbranslies, mais seulement ne le soustenes plus, et vous le verres, comme un grand colosse à qui on a desrobé la base, de son pois mesme fondre en bas et se rompre » (3). La désobéissance aux tyrans (une forme de la révolte, après tout) est donc légitime; la reprise de l'exercice de la souveraineté par le peuple, de même; et lui seul a droit d'en disposer, mais il a ce droit : comme, d'après Thomas Morus, le gouverne-

(1) *Utopie*, p. 115.

(2) Comme dira plus tard Rousseau. Mais Rousseau, creusant l'idée, en tirera des déductions pour ne pas admettre n'importe quelle organisation du pouvoir.

(3) *De la Servitude volontaire*, p. 14.

ment de fait qui alors s'installe n'est donc légitime qu'avec le consentement du peuple.

Hotman, dans un passage déjà cité (1), professe semblable doctrine : « Quand le peuple s'était aperçu que le roi s'abandonnait tout entier aux vices et à la débauche et consumait sa vie dans des orgies honteuses, il le chassait du conseil et le forçait à sortir de Gaule. » Sans doute, Hotman se place surtout à un point de vue historique; mais, dans tout son ouvrage, on sent son opinion affleurer sous l'histoire et lui faire douce violence : le peuple seul aura la capacité de légitimer.

Languet admet plusieurs cas de révolte contre le prince. D'abord quand celui-ci use de son pouvoir contre la loi de Dieu. En thèse générale, « les particuliers... n'ont aucunement le droit de glaive (2); mais « que feront-ils donc, si le roi veut les contraindre aux cultes impies ? Si ceux qui tiennent leur autorité du peuple entier, si les grands, si du moins leurs magistrats résistent, doivent-ils leur obéir, les suivre, et, comme des soldats de Dieu même, seconder de tous leurs efforts et de toute leur habileté la pieuse entreprise de ces hommes religieux ? » (3) Languet répond oui, en s'appuyant d'exemples tirés des livres saints. A remarquer que le conseil, ici, est donné à la masse du peuple, non à ses représentants; cela semblerait d'abord indiquer que cette masse compte pour quelque chose aux yeux de Languet et qu'elle peut avoir une action propre; mais aussitôt, l'on s'aperçoit qu'il la rend intimement

(1) V. p. 44, note 6.

(2) *Vindiciae contra tyrannos*, p. 65 : « Privati vera... habent... non ullum jus gladii. »

(3) Ouv. cit., p. 66 : « Quid ergo facient, si Rex ipsos ad impia sacra adigere velit? Si, qui ab universo populo anthoritatem habent, optimates sese opponant, aut sui saltem magistratus, pareant, obsequantur, et omni conatu, omni industria, tanquam Deo ipsi militantes, pios piorum conatus adjuvent? »

dépendante de ses magistrats. Les particuliers, en tant que particuliers, n'ont aucun droit.

Languet approuve encore la révolte contre le prince qui abuse du peuple d'une façon quelconque : « Ce n'est pas du moins bon prince, mais du très mauvais; ce n'est pas du moins avisé, mais du très malicieux et maître en fourberie; ce n'est pas de l'inexpert en droit, mais du contempteur du droit; ce n'est pas du pusillanime, mais de l'ennemi du peuple et du royaume, de son dévastateur qu'il s'agit ici » (1). Après avoir été averti (2), « il pourra être déposé par son supérieur ou très justement châtié. Or son supérieur, c'est tout le peuple, c'est-à-dire les représentants de ce dernier, les électeurs, les palatins, les patriciens, l'assemblée des ordres de la nation, et les autres [magistrats]. Que si, d'ailleurs, les choses en sont à ce point qu'on ne puisse plus chasser le tyran sans le secours de la force, il sera permis, sans aucun doute, à tous ces magistrats d'appeler le peuple aux armes, de recruter une armée, et d'employer contre lui les jugements, la violence, la ruse et toutes sortes d'artifices, comme contre un ennemi de la patrie et de la république » (3). Ainsi, la rébellion du peuple sera souvent légitime. Et alors au peuple seul appartiendra d'ériger ou de consacrer le gouvernement nouveau, le gouvernement de fait. Les repré-

(1) *Vindic. contra tyran.*, p. 192 : « Non de minus bono principe, sed de pessimo; non de minus prudenti, sed de malitioso, et veteratore; non de juris imperito, sed de juris contemptore; non de imbelli, sed de populi hoste regnique vastatore agimus. »

(2) Loc. cit. *in fine*.

(3) Ouv. cit., p. 194 : « Poterit is deponi a superiore vel justissime puniri. Superior vero, universus populus est, quive eum repræsentant, electores, palatini, patricii, ordinum conventus, et cœteri. Quod si vero eo progressus fuerit, ut non absque vi armata expelli possit; tum sane licebit illis populum ad arma vocare, exercitum conscribere, et tanquam adversus hostem patriæ reique publicæ judicatum, vim, dolum, omnemque machinam experiri. »

sentants du peuple pourront-ils se constituer d'eux-mêmes en gouvernement, au cas même où leur origine ne serait pas élective ? Oui, car si Languet parle du peuple-multitude et du peuple-représentation comme susceptibles de participer également au mouvement insurrectionnel, c'est au second qu'il réserve tout pouvoir de décision. Aux représentants revient le pouvoir exécutif comme ne cesse de leur appartenir la législation. Hubert Languet est moins démocrate, sur ce chapitre, que ses prédécesseurs. On notera, toutefois, que, chez lui et chez Hotman, les occasions de juste révolte *contre le prince* se présenteront plus souvent qu'avec la doctrine de Morus et de La Boëtie, car, en dehors des actes proprement tyranniques, le prince courra le risque fréquent d'empiéter sur les pouvoirs voisins.

Dans l'œuvre de Bellarmin on découvre une doctrine analogue : il n'est pas permis à des chrétiens de supporter un roi infidèle ou hérétique, s'il s'efforce d'entraîner ses sujets dans l'erreur. Mais, en pareil cas, c'est au pape qu'il appartient de juger si le roi doit être déposé ou non (1). Par contre, Bellarmin a écrit une phrase qui laisse au peuple une faculté très étendue de sanction à l'égard de son souverain : « Si une cause légitime survient, la multitude peut changer la royauté en aristocratie ou en démocratie, et inversement, comme nous lisons qu'il fut fait à Rome » (2). Or quelles furent les

(1) *Disput. de controv.*, *II*ª *Controv. gen.*, lib. V, cap. VII, par. 11 : « Non licet Christianis tolerare Regem infidelem, aut hæreticum, si ille conetur pertrahere subditos ad suam hæresim, vel infidelitatem; at judicare, an Rex pertrahat ad hæresim, nec ne, pertinet ad Pontificem, cui est commissa cura religionis : ergo Pontificis est judicare, Regem esse deponendum, vel non deponendum. »

(2) Ouv. cit., *II*ª *Controv. gen.*, lib. III, *De laïcis*, cap. VI : « Et si causa legitima adsit potest multitudo mutare regnum in Aristocratiam, aut Democratiam, et e contrario, ut Romæ factum legimus. »

causes, à Rome, de ces transformations, sinon la tyrannie des rois ou des classes privilégiées? Et rien n'empêche d'entendre cette tyrannie à la manière de Morus, La Boëtie, Hotman et Languet. Ici encore, seul le peuple, *multitudo*, a le droit de procéder au rétablissement du gouvernement qui manque. Bellarmin envisage-t-il toujours le consentement tacite? Probablement, par analogie avec le cas de révolte illégitime, tandis que, chez les auteurs qu'on vient de nommer, il nous semble tout indiqué d'admettre l'exigence de la volonté exprimée, comme dans l'hypothèse précédente, et pour les mêmes raisons.

Suarez précise que ce ne sont pas les particuliers, mais seulement la république entière qui peut se soulever contre pareil tyran, parce qu'elle lui est, seule, supérieure, et que « quand elle lui a donné la puissance, elle a été censée le faire à la condition qu'il gouverne en vue de l'intérêt public, et non tyranniquement » (1). La doctrine rappelle celle de Languet, avec cette différence qu'ici le peuple, ce sont tous les citoyens. Leur corps entier bénéficie exclusivement du droit de pourvoir à la vacance de l'autorité, du moins en théorie pure; car pratiquement, rappelons-nous que Suarez parfois se contente d'un consentement tacite (2).

Dans la présente hypothèse, Althusius ressemble encore passablement à Suarez. Si le prince légitime exerce tyranniquement le pouvoir, ce qu'on reconnaît à des signes que notre auteur s'applique à déterminer, le peuple a contre lui, comme d'ailleurs contre le magistrat d'une république, le « jus resistentiæ et exauctorationis » (3). « Mais l'exercice de ce droit n'est accordé

(1) *Tract. de Charitate. Disp.* 13. *De Bello.* Sect. 8, 2 : « Quia tunc tota Respublica superior est Rege : nam, cum ipsa dederit illi potestatem, ea conditione dedisse censetur, ut politice, non tyrannice regeret. »

(2) V. ci-dessus, p. 50, note 2.

(3) *Gierke,* Ouv., cit., p. 34.

qu'au peuple en son entier et aux éphores [ses représentants et défenseurs constitués par ses suffrages] (1) en son nom. Les sujets pris séparément ont seulement le droit de résistance passive et au cas de menace immédiate le droit de légitime défense fondé sur le droit naturel. Au contraire, les éphores en leur ensemble ont le pouvoir comme le devoir, après avoir constaté la tyrannie, après avoir sans résultat exhorté le tyran à un retour vers ses anciens errements, et essayé différents moyens pacifiques, de lui retirer l'empire et de l'expulser par la force ou de le condamner à mort et de l'exécuter » (2).

D'après Grotius, le peuple a pu stipuler le droit de résister au pouvoir dans certaines circonstances; de plus, en dehors de ces conventions, si le roi ou prince quelconque se montre le véritable ennemi de son peuple et travaille à le perdre; s'il empiète sur la part de souveraineté que le peuple a réservée à un sénat ou a gardée pour lui-même; le peuple a droit de choisir de nouveaux gouvernants ou de prendre en mains le pouvoir (3). Son consentement tacite nous paraît suffisant, comme chez Bellarmin et Suarez, pour légitimer le gouvernement qui, de sa propre initiative, a supplanté le tyran : c'est, en effet, le seul que Grotius exige d'ordinaire.

Pour tous, en définitive, la volonté du peuple est, en principe, la seule base légitime du pouvoir des gouvernements de fait installés après une révolution juste. Plus qu'en ce qui concerne la légitimité des gouvernements de fait sortis d'une révolte blâmable, et cela sans doute parce qu'on atteint ici la source de l'autorité dégagée des restrictions qu'y apportent des droits

(1) Ouv. cit., p. 30.

(2) Ouv. cit., p. 34.

(3) *Du Droit de la guerre et de la paix*, trad. Barbeyrac, tome I, p. 231, liv. I, chap. IV, § 9 et s.

postérieurement acquis, la doctrine d'ensemble du XVI^e^ siècle et celle des premiers auteurs du XVII^e^ est d'inspiration démocratique. Cependant, à partir de Bellarmin, avec l'introduction du consentement tacite, de nouvelles tendances se font jour, et l'on retrouve sur la question de légitimité d'un gouvernement de fait issu d'une rébellion juste, comme sur la précédente, des symptômes de fléchissement pratique de l'opinion qui attribue la souveraineté au peuple. Althusius seul ferait quelque peu exception à ce mouvement, non pas qu'il juge que le peuple doive garder pour lui-même une part de la souveraineté, mais parce qu'il semble supposer que, quand le peuple reprend l'exercice de cette dernière, il devra manifester expressément sa volonté.

Une hypothèse, dans laquelle l'origine du pouvoir apparaît, pour ainsi dire, encore plus nue, est l'hypothèse de la vacance. Or elle se ramène à la précédente; quand le pouvoir est vacant, qu'il le soit en droit ou en fait, peu importe : il faut le remplir. Et les réponses qui ont servi dans un cas gardent leur valeur dans l'autre. Une preuve concluante en est que Grotius assimile le désistement d'un souverain à ses fautes; c'est après avoir énuméré tous les cas où ce dernier abuse de son pouvoir que, sans transition, notre auteur vise la circonstance où le même s'est désisté du gouvernement ou l'a manifestement abandonné (1). Il n'y a qu'une différence, considérable il est vrai, entre les deux hypothèses; la question des droits de l'ancien gouvernement, ici, n'existe pas. Aussi bien, ne prétendons-nous opérer la réduction des deux hypothèses qu'à partir du point du raisonnement où cette question est résolue pour un des deux motifs, absence ou tyrannie, dans le sens de la négative.

(1) *Du Droit de la guerre et de la paix*, trad. Barbeyrac, tome I, p. 231, liv. I, chap. IV, § 9 et s.

Une dernière hypothèse est celle du renversement d'un gouvernement de fait par un autre gouvernement de fait, aussi contraire que lui-même aux lois fondamentales de l'Etat. Si le premier de ces gouvernements a été légitimé, d'une manière passagère ou définitive, par qui de droit, suivant les distinctions qu'on vient d'établir, le deuxième se trouve exactement dans la même situation vis-à-vis de lui que les gouvernements de fait étudiés ci-dessus vis-à-vis d'un gouvernement légitime. On retombe, en somme, dans les précédentes hypothèses. Si le premier n'obtient pas ses lettres de créance, son antériorité lui serait, nous semble-t-il, un titre suffisant, non de légitimité absolue, mais relative, ou de préférence, à l'égard du dernier; rien n'empêcherait, du reste, d'appliquer aux relations du dernier avec son prédécesseur les règles dégagées sur les rapports de celui-ci avec le gouvernement légitime. Quant à ses propres rapports avec le gouvernement légitime, ils seraient régis encore par les mêmes règles, si les droits de ce gouvernement n'avaient pas été détruits par le premier gouvernement de fait; autrement, celui dont nous nous occupons maintenant n'aurait pas à s'en soucier; le gouvernement, légitime autrefois, ne compterait plus.

Tout ce que nous venons de dire est vrai pour nos huit auteurs.

Dans les deux dernières hypothèses, de la vacance et d'un second gouvernement de fait succédant à un premier, puisqu'elles se réduisent aux précédentes, la marche des idées est, de tous points, semblable; c'est-à-dire qu'elle est dans le sens d'une souveraineté populaire initiale de plus en plus réduite. Et, de la sorte, sous réserve des nuances indiquées, on se sent autorisé à conclure que l'on est en présence d'une évolution générale.

Démocratie dans les résultats, mais pratiquement atténuée au moyen de fictions par les auteurs les moins anciens, liberté naturelle à la base des principes : tels sont les deux pôles entre lesquels s'équilibrent les doctrines du XVI^e^ siècle et des débuts du XVII^e^ sur la légitimité des gouvernements de fait.

Il est facile de constater que parmi les publicistes qui s'expliquent sur les bases du droit de souveraineté populaire, les moins démocrates sont justement ceux qui accordent à l'homme le moins de liberté naturelle : cela confirme le lien qui unit, chez eux, ce droit originaire et la souveraineté du peuple. Grotius, pourtant, ferait exception. Mais on a vu qu'il tarde seulement un peu à introduire dans son raisonnement la nécessité de l'ordre social. Ceux qui recourent à ce nouvel élément le font d'ailleurs à mots couverts, en invoquant des motifs tirés de leur conception de la souveraineté du peuple et de ses modalités possibles.

Avec les auteurs suivants, l'ordre social acquerra une bien autre importance, jusqu'à subsister seul.

### § 3. *Loyseau*, *Hobbes*, *Bossuet*, *Fénelon* (1).

Même quand ils se prononcent pour la souveraineté initiale du peuple, les auteurs que nous abordons ne lui donnent que très rarement l'occasion d'exercer

(1) On est peut-être surpris de n'avoir pas rencontré parmi les auteurs du XVI^e^ siècle, un publiciste de grand renom, *Bodin*, né à Angers vers 1530 et mort à Laon en 1596. Sa meilleure place serait ici, croyons-nous, en tête des partisans de la patrimonialité. Mais, en toute franchise, nous aurions scrupule d'affirmer qu'il défendit par leurs arguments les droits de la royauté vers laquelle le portaient ses sympathies : il soutenait le gouvernement régnant, c'est vrai. Sur quoi fondait-il la légitimité? De cela il ne souffle mot ou presque; il la suppose, plutôt, acquise; et ce point de vue nous laisse indifférent. Nous nous bornons aux écrivains qui clairement s'expliquent. La même observation s'applique à d'autres légistes, défenseurs du trône, au premier rang desquels se place *Le Bret*.

ensuite sa vertu légitimante, car ils fondent sur la nécessité de l'ordre social une véritable patrimonialité du pouvoir aux mains des gouvernants établis. Appuyés sur le peuple ou non, les gouvernements de fait sont donc, d'après eux, très souvent illégitimes. Toutefois, l'ordre social qui, dans certains cas, les a ainsi condamnés, en d'autres cas, suffit à les consacrer : le rôle du peuple, en matière de légitimation, reste à peu près nul.

*Loyseau* (1), légiste plus que philosophe, résout les questions de droit public par des règles analogues à celles du droit civil, sans paraître creuser beaucoup les principes qui dépassent le droit positif. Cependant, il laisse éclater parfois son sentiment à ce point de vue. « Il est bien vrai, dit-il, que du commencement les rois n'étoient que simples princes, c'est-à-dire simples officiers, n'ayant que l'exercice et non pas la propriété de la souveraineté; mais le peuple qui les élisoit et préposoit sur soy demeuroit en sa liberté naturelle tout entière, sans se soumettre ni rendre sujet au prince par droit de seigneurie. Mais comme la mutation de l'office en seigneurie est facile, l'office souverain est encore plus facile à convertir en seigneurie souveraine n'y ayant aucun qui l'en empêche. Aussi, il y a déjà longtemps que tous les roys de la terre, qui par concession volontaire des peuples, qui par usurpation ancienne (laquelle fait loy en matière de souverainetez, qui n'en peuvent recevoir d'ailleurs) ont prescript la propriété de la puissance souveraine et l'ont jointe à l'exercice d'icelle » (2). S'ils détiennent la souveraineté comme de véritables propriétaires, comment le peuple pourrait-il jamais prétendre la ressaisir? N'y est-il pas devenu

(1) Né à Nogent-le-Roi (1566), mort à Paris (1627).

(2) *Des offices et seigneuries*, liv. II, ch. II, nos 25 et 26.

complètement étranger? Au cas de vacance de fait du gouvernement, par abandon ou extinction de la race royale, le peuple se trouverait à nouveau investi de ses droits originaires. Mais on aperçoit que la longue usurpation pourra aussi bien profiter à un nouveau prince qu'à l'ancien. En un mot, Loyseau est patrimonialiste. Un peu antérieur à Grotius, il inaugurait le système que devaient illustrer Hobbes, Bossuet et Fénelon, et c'est pour ce motif que nous l'avons rapproché de ces trois auteurs.

Eux s'étendent bien davantage sur les principes directeurs, et ce sont ces principes que nous allons d'abord étudier.

La philosophie de *Thomas Hobbes* (1) est utilitaire. Ce que Dieu veut (2), ce que la nature commande, c'est notre utilité personnelle et surtout corporelle; la satisfaire le mieux possible constitue notre devoir et conséquemment notre droit : « L'utilité est la règle du droit » (3). Dans l'état de nature, quand les hommes venaient de naître, et, pour ainsi dire, de lever de terre « ainsi que des potirons » (4), l'homme était libre, de par la nature, de faire, sans autorisation de personne, tout ce qu'il jugeait utile à sa conservation (5). Or

(1) Philosophe anglais; né en 1588 à Malmesbury; mort en 1679.

(2) Hobbes n'est pas entièrement émancipé de la vieille métaphysique, comme beaucoup de modernes, dont les idées se rapprochent des siennes. *De Cive*, ch. I, § VII s., p. 13 s.

(3) *Ibid.*

(4) V. *De Cive*, ch. VIII, § I, p. 149, ce trait d'humour britannique.

(5) Cf. note 3 ci-dessus, la phrase qui résume toute la doctrine de Hobbes, et que nous avons, pour ce motif, portée au texte, mais que notre auteur avait écrite en vue de l'état de nature. Et ch. I, § VII, p. 13 : « Il ne se faict rien contre l'usage de la droicte raison, lors que par toutes sortes de moyens on travaille à sa conservation propre, on deffend son corps et ses membres de la mort, ou des douleurs qui la précèdent. Or tous avoüent que ce qui n'est pas contre la droicte raison est juste, et faict à très bon droict. Car par le mot de Juste et de Droict on ne signifie autre chose que

l'homme est d'instinct, croit Hobbes, l'ennemi de l'homme (1), *homo homini lupus*; et, puisque la liberté de chacun est complète en ce sens qu'elle n'a même pas à tenir compte d'une égale liberté d'autrui, l'état de liberté originaire est un véritable état de guerre; comme tous sont doués de forces en somme égales (2) qui le prolongeraient éternellement, on doit s'arrêter à la paix « dès qu'il y a quelque chance de la rencontrer » (3). La paix devient la nouvelle expression de la loi naturelle. Mais il faut une garantie que la paix réalisera vraiment l'utilité cherchée; qu'elle sera, en fin de compte, plus avantageuse pour chacun que la primitive liberté. Et cette garantie, seule la société politique, c'est-à-dire seul le gouvernement, — car Hobbes ne conçoit pas, un instant, l'une sans l'autre, — peut la donner. Respectons-le donc, en vue de la paix.

Hobbes, disons-nous, ne conçoit pas la société sans le gouvernement. En effet, il voit deux modes possibles de formation de la société qui le sont, en même temps, du gouvernement : « En la première sorte, l'origine des sociétés est purement naturelle, comme ce sont les forces naturelles qui réduisent les foibles aux termes de l'obeyssance. Mais en l'autre, la société se contracte

la *liberté* que chacun a d'user de ses facultés naturelles, conformément à la droicte raison. D'où je tire cette conséquence que le premier fondement du Droict de nature est, que chacun conserve *autant qu'il peut* ses membres et sa vie. « Le droit à la fin donne droit aux moyens. » Mais de juger si les moyens desquels quelqu'un se servira et si les actions qu'il fera pour la conservation de sa vie ou de ses membres, sont absolument nécessaires, ou non, c'est à celuy du salut duquel il s'agist, il en est plus compétent juge selon le droict de nature. » Et encore, *ibidem* : « parce que lors qu'on veut quelque chose, dès là elle semble bonne, et que ce qu'on la désire est une marque de sa véritable nécessité... il s'ensuit qu'en l'estat de nature, chacun a droict de faire et de posséder tout ce qui luy plaist. »

(1) *De Cive*, ch. I, § IV, p. 10.

(2) *Ibid.*

(3) *Ibid.*

par un dessein formé, par la prévoyance et du consentement des parties » (1). Ces deux modes s'adaptent aux principes généraux qu'on vient d'exposer et dont ils sont la conséquence, de telle manière que les gouvernements qui leur doivent la vie se légitiment par ces principes. Dans un but de paix, il est bon de se soumettre à la force qui, en dépit de l'égalité générale des hommes, vient cependant à prédominer. Dans le même but, il est convenable, entre adversaires de même force, de conclure un accord.

Relativement au second mode : « On suppose, dit Hobbes, que chaque particulier contractant avec son voisin a tenu ce langage : Je transfère mon droict à celuy-cy, à condition que vous lui transférez aussi le vostre. Après quoy le droict que chacun avait d'user de ses forces, demeure transféré tout entier, pour l'interest commun à cette personne ou à cette cour à laquelle on a transmis la souveraineté. — De sorte qu'outre les conventions mutuelles des particuliers entre eux, il se fait une *donation* de droict, laquelle on est obligé de faire valoir au souverain » (2). C'est une sorte de stipulation pour autrui, dans laquelle le tiers est le souverain ; la souveraineté, dans la plénitude de sa substance, lui est *donnée*, dit Hobbes sans restriction.

Toujours relativement au même mode, si le gouvernement en exercice est un gouvernement populaire, le pacte supposé est un peu différent; il a eu pour but de remettre le pouvoir à l'ensemble du peuple qui n'existait encore qu'à l'état de « multitude détachée » (3) ; c'est comme si chaque futur associé avait dit à autrui : « Je transfère mon droict à l'Estat pour l'amour de vous,

(1) *De Cive*, ch. V, § XII, p. 95.
(2) *De Cive*, ch. VI, § XX, p. 126.
(3) Ouv. cit., ch. VII, § VII, p. 135.

afin que vous luy résigniez le vostre pour l'amour de moy » (1). Pourquoi chaque individu a-t-il alors voix au chapitre? Sans doute en vertu d'un raisonnement analogue à celui que fait en particulier Suarez sur le maintien de l'égalité au sein de la société gouvernée (2). Hobbes suppose, en effet, ici, nous le savons, des hommes antérieurement égaux.

Ce sont là des pactes tacites que Hobbes imagine à la base de toute espèce de gouvernement, chaque sorte de pacte correspondant à une forme gouvernementale actuelle différente. Mais, en plus d'un cas, — et ceci va nous amener à l'autre mode, — il y a des preuves qu'un tel pacte ne peut être supposé; que le gouvernement a été établi par la force. Va-t-on le condamner ? Non. Comment le légitimer? « En l'estat naturel des hommes, dit Hobbes, (c'est-à-dire avant la fondation de la société), une puissance asseurée et qui ne souffre point de résistance, confère le droict de régner et de commander à ceux qui ne peuvent pas résister, de sorte que la toute puissance possède essentiellement et immédiatement le droict de faire tout ce que bon luy semble » (3). Ainsi, une force supérieure a le droit de constituer du même coup société et gouvernement; en effet, la liberté complète est un droit, la paix est un devoir, et l'imposer, un droit : la souveraineté fondée sur la force comme celle fondée sur le contrat, sera légitime, le gouvernement qui la détiendra le sera aussi. On est tenté de se demander pourquoi Hobbes a eu parfois recours au contrat comme base sociale, dès lors que la liberté, telle qu'il la conçoit, ne garantit contre aucune puissance.

(1) Ouv., ch. et § cit., p. 136.
(2) V. ci-dessus, p. 39.
(3) *De Cive*, ch. I, § XV, p. 20.

*Bossuet* (1), à l'exemple de saint Thomas, de Bellarmin, de Suarez, proclame que « l'homme est fait pour vivre en société » (2); cela signifie qu'il est fait pour être gouverné. Car Bossuet rappelle Hobbes en ce qu'il voit la création de la société dans la création d'un gouvernement, et qu'il ne comprend point la première avant le second. Il croit encore à un droit initial de liberté, mais entendu à la manière des auteurs de la série précédente, soit le droit de ne pas être assujetti à autrui, et non celui de le subjuguer; de la sorte, gouvernement et société ne pourront s'établir, d'après lui, qu'avec le consentement des intéressés : « Il ne faut pas, dit Bossuet..., s'imaginer que la souveraineté ou la puissance publique soit une chose comme subsistante qu'il faille avoir pour la donner; elle se forme et résulte de la cession des particuliers, lorsque fatigués de l'état où tout le monde est le maître et où personne ne l'est, ils se sont laissé persuader de renoncer à ce *droit* qui met tout en confusion, et à cette liberté... en faveur d'un gouvernement dont on convient » (3). Se doute-t-on généralement que Bossuet ait été aussi démocrate? Cependant, pénétré, avant tout, de la nécessité de maintenir la société, il l'est également de la nécessité d'un gouvernement, et ne se préoccupe pas du tout de conserver le moindre pouvoir au peuple, quand le souverain actuel est un monarque. Le pouvoir des gouvernements, d'après Bossuet, se légitime donc tout d'abord par la volonté, par le droit de liberté des individus, ensuite par la nécessité sociale : on pense involontairement à Grotius, et, en dépit du génie de Bossuet, l'on pressent également chez lui quelque défaut de logique.

(1) Jacques-Bénigne Bossuet, né à Dijon en 1627; mort évêque de Meaux en 1704.

(2) *Politique tirée de l'Ecriture sainte*, liv. I, art. 1, *Œuvres*, t. VII, p. 596.

(3) *Cinquième Avertissement*, § XLIX, *Œuvres*, t. V, p. 119.

*Fénelon* (1), voulant légitimer les gouvernements, se borne à invoquer, à l'instar de saint Thomas, notre nature sociable (2) et la nécessité d'un pouvoir dans la société pour unifier, coordonner tous les éléments de la vie sociale, pour combattre aussi nos passions; ce qui revient un peu au même, car ce sont plutôt les passions antisociales que Fénelon envisage (3). Quant au droit de liberté, il n'y est fait aucune allusion : Fénelon l'ignore. Comment, ne découvrant rien en face de la nécessité de l'ordre social, ne légitimerait-il point, en principe, tout gouvernement protecteur de cet ordre, quelle que soit son origine? C'est ce qui a lieu.

Appliquons aux gouvernements de fait les principes généraux de la légitimité des gouvernements, admis par ces auteurs.

Supposons d'abord un gouvernement d'origine légitime, et qui exerce le pouvoir sans tyrannie. Quels sont

(1) François de Salignac de Lamothe-Fénelon, né en 1651 au château de Fénelon en Quercy; mort à Cambrai, dont il était évêque, en 1715.

(2) *Essai philosophique sur le Gouvernement civil*, ch. V, *Œuvres*, t. VII, p. 110 : « Les formes du gouvernement peuvent être indifférentes, et plus ou moins parfaites; mais l'indépendance et l'anarchie étant absolument *incompatibles avec les besoins présents de l'humanité, et tout à fait contraires à la nature sociable*, il faut nécessairement pour conserver l'ordre et la paix que les hommes soient soumis à quelque puissance suprême. »

(3) *Supplément à l'examen de conscience. Œuvres*, t. VII, p. 101 : « Toutes les nations de la terre ne sont que les différentes familles d'une même république dont Dieu est le père commun. La loi naturelle et universelle selon laquelle il veut que chaque famille soit gouvernée, est de préférer le bien public à l'intérêt particulier. Si les hommes suivaient exactement cette loi naturelle, chacun ferait par raison et par amitié, ce qu'il ne fait à présent que par intérêt ou par crainte. Mais les passions malheureusement nous aveuglent, nous corrompent et nous empêchent ainsi d'aimer cette grande et sage loi. Il a fallu l'expliquer et la faire exécuter par des lois civiles, et par conséquent établir une autorité suprême, qui jugeât en dernier ressort, et à laquelle tous pussent avoir recours comme à la source de l'unité politique et de l'ordre social; autrement, il y aurait autant de gouvernements arbitraires qu'il y a de têtes... *Cette loi est antécédente à tout contrat; elle est fondée sur la nature même.* »

les droits reconnus au gouvernement de fait qui le renverse ?

Hobbes, Bossuet et Fénelon admettent tous trois une idée que nous avons déjà rencontrée chez saint Thomas, Morus, Bellarmin, Suarez, et partiellement chez Hotman et Languet, mais jamais exprimée avec tant de rigueur. La souveraineté, d'origine légitime et fonctionnant sans tyrannie, est devenue, en quelque façon, le patrimoine du prince, du sénat : le gouvernement de fait surgissant n'a aucun droit, absolument aucun.

D'après Hobbes, toutes les générations du peuple (1) sont tenues à ce point par l'engagement de la première qu'aucune ne peut jamais reprendre ce qui a été une fois donné : « Cela étant, dit-il après avoir posé les termes du contrat originaire tacite (2), je conclus que le peuple pour en si grand nombre qu'il s'assemble et qu'il conspire contre le souverain, n'a point droict de luy oster la puissance, s'il ne consent luy-même à ce qu'elle luy soit ostée. » L'assentiment du peuple ne saurait donc légitimer un gouvernement de fait. Cela ne se concevrait que dans l'hypothèse où le peuple se serait jusque-là réservé le pouvoir, soit entier, soit partiel ou par intermittences périodiques, y compris le pouvoir constituant, ce que rien n'empêche, et ce que Hobbes semble même supposer (3). Dans la seconde

(1) *De Cive*, ch. VI, § XX, p. 126.

(2) V. ci-dessus, p. 64 et p. 65.

(3) V. ci-dessus, p. 66 (1), touchant le pouvoir intégral. Touchant le pouvoir partiel et intermittent, v. *De Cive*, ch. VII, § XVI, p. 141 : « Si le commandement n'a été donné au Roy que pour un certain temps, il faut considérer quelques autres circonstances, outre celle de la transaction : premièrement, il faut sçavoir si le peuple, en luy donnant la souveraineté, ne s'est point réservé le droit d'assigner le temps et le lieu à de nouvelles assemblées. S'il a retenu cette puissance, il faut remarquer en deuxième lieu s'il a gardé par mesme moyen le pouvoir de s'assembler avant que le temps qu'il a laissé au Roy pour exercer la Royauté soit expiré, etc. »

alternative, le prince ou sénat devrait prendre garde, du reste, de ne point devenir lui-même gouvernement de fait, en empiétant sur les attributions populaires. Mais si cette base démocratique de la légitimité du gouvernement de fait est possible, elle n'est point nécessaire, comme chez Hotman par exemple, en ce qui touche le législatif; elle ne révèle pas une pensée essentiellement et exclusivement démocratique. Seul, le consentement du souverain évincé légitimera en général l'usurpation. Vraie à l'égard du peuple, cette exigence le serait *a fortiori* vis-à-vis d'un individu ou d'un groupe : Hobbes, parlant du nombre de ceux qui voudraient déposer le souverain comme d'un élément sans valeur, le laisse entendre.

Si le gouvernement régnant a été établi par la force, son droit étant aussi parfait que s'il devait la vie à un contrat, le gouvernement de fait qui l'a renversé ne sera pas plus légitime.

Voilà pour les débuts du gouvernement de fait. Quand le prédécesseur supplanté ne lui dispute plus réellement la place, lorsqu'il l'a en fait évacuée, y a-t-il quelque chose de changé? L'hypothèse ne doit-elle pas, comme en d'autres doctrines, se ramener à celle de la vacance? Nous n'apercevons aucun motif du contraire, à la condition que la retraite de l'ancien souverain signifie nettement renonciation au pouvoir; et cela pourra tarder à se produire. Nous renvoyons pour la solution à l'hypothèse de la vacance pure et simple, que nous aborderons tout à l'heure.

Bossuet se montre, dans l'expression, au moins aussi énergique que Hobbes sur les droits du gouvernement établi : « Chaque peuple, dit-il, doit suivre comme un ordre divin le gouvernement établi dans son pays parce que Dieu est un Dieu de paix et qui veut la tranquillité

des choses humaines » (1); la royauté, en particulier, « a son origine dans la divinité même » (2); et le roi de France est sacré (3). Répondant, d'autre part, à Jurieu, il critique la doctrine des pactes tacites réputés par ce pasteur conformes au droit naturel. « La doctrine des pactes, que le ministre explique en ces termes : « Qu'il est contre la raison qu'un peuple se livre à un souverain sans quelque pacte, et qu'un tel traité serait nul et contre la nature. » Il ne s'agit pas, comme on le voit, continue Bossuet, de la constitution particulière de quelque Etat; il s'agit du droit naturel universel que le ministre veut trouver dans tous les Etats. « Il est, dit-il, « contre la nature de se livrer sans se réserver le droit souverain, car c'est le pacte qu'il veut établir, comme s'il disait : Il est contre la nature de hasarder quelque chose pour se tirer du plus affreux de tous les états, qui est l'anarchie » (4). Ainsi, tout gouvernement de fait usurpateur, appuyé sur le peuple ou non, est radicalement illégitime.

Dans le chapitre VII de l'*Essai sur le Gouvernement civil*, intitulé : « Du roi de fait et de droit », Fénelon traite exactement de notre présent sujet. Il entend par « roi de fait » les gouvernements illégitimes, d'origine, par rapport au droit naturel; mais nous pouvons comprendre aussi les mots « de fait » au sens d'inconstitutionnels, puisque Fénelon vise des gouvernements qui en ont renversé d'autres légitimes, et se sont érigés *ipso facto*, en violation de la loi, base positive de ces derniers. « Quelques auteurs, respectables d'ailleurs, dit-il, ont voulu soutenir que Dieu étant l'unique source

(1) *Politique*, livre II, art. 2, conclusion, *Œuvres*, t. VII, p. 618.
(2) *Ibid.*
(3) Ouv. cit., livre III, art. 2, même tome, p. 619.
(4) *Cinquième Avertissement*, § L, *Œuvres*, tome V, p. 119.

de toute autorité, on doit non seulement obéir à quiconque possède actuellement la souveraineté, mais encore reconnaître son autorité comme légitime, parce qu'elle est de permission divine, c'est ce qu'ils appellent le roi de providence. La simple permission divine ne donne jamais aucun droit. Il faut être soumis à tout ce que Dieu permet, mais il ne faut pas l'approuver comme juste. Il y a une grande différence entre obéir au roi de providence et reconnaître son droit comme légitime. Il faut sans doute payer les taxes qu'un usurpateur impose, obéir aux lois civiles qu'il fait, se soumettre généralement à tous ses ordres, qui sont *nécessaires* pour conserver l'ordre et la paix de la société, mais il ne faut jamais que cette obéissance aille jusqu'à approuver l'injustice de cette usurpation » (1).

Fénelon dénie à l'usurpateur le droit de gouverner, mais il fonde sur la nécessité sociale le devoir de lui obéir. Ce qui, pratiquement, revient un peu au même, puisque ses actes sont ainsi validés : Grotius nous revient encore en mémoire (2).

Fénelon, accordant aux gouvernements de fait cette demi-légitimité, tarderait peut-être plus qu'aucun autre à leur reconnaître la légitimité complète, et, tout d'abord, à juger le pouvoir assez délaissé pour ramener le cas à celui de la vacance. Cependant, dès lors que cette assimilation paraît possible, il est probable que notre auteur l'admettrait.

Nous dirons de Bossuet la même chose, en argumentant par analogie. Tranchant le problème de la légitimité de la conquête, il déclare en effet : « Ces empires, quoique violents, injustes et tyranniques d'abord, *par la suite des temps, et par le consentement des*

(1) *Essai sur le Gouv. civ.*, ch. VIII, *Œuvres*, tome VII, p. 114.
(2) V. ci-dessus, p. 51.

*peuples*, peuvent devenir légitimes » (1). Bossuet, dans cette hypothèse, fait donc rentrer en jeu le consentement du peuple nécessaire à l'origine. C'est bien pour lui comme si le pouvoir était inexistant.

Que décident nos philosophes pour l'hypothèse du pouvoir vacant ?

« Supposons, je vous prie, dit Hobbes, que le peuple ait donné la souveraineté à un certain homme à vie seulement, et qu'après cette donation il se soit séparé sans résoudre où c'est qu'on ferait après la mort du roy une nouvelle assemblée. Il est manifeste qu'en ce cas-là... le peuple n'est plus une personne, mais est une multitude détachée en laquelle il est permis esgallement à chacun de choisir le temps et le lieu qu'il luy plaira, ou mesme de *s'emparer de la Domination*, comme la nature donne à tous les hommes d'esgalles prétentions » (2). Hobbes vise une circonstance spéciale. Mais les raisons qu'il donne pour légitimer tout gouvernement de fait sont valables comme que se produise la vacance. Jetons, en effet, un regard sur ses principes généraux : la société n'est point sans le gouvernement; quand celui-ci a disparu, celle-là le suit dans son néant; et alors, rappelons-nous les droits de la force. En cas de vacance, d'après Hobbes, des hommes qui s'improvisent gouvernants ont donc droit de le faire, sans souci de l'approbation de leurs semblables, désormais leurs sujets. Il paraît d'ailleurs indiscutable, d'après les principes de notre auteur, que si le peuple ne laissait personne le devancer dans l'établissement d'un gouvernement de fait, celui-ci serait très légitime et s'imposerait au respect.

(1) *Politique*, liv. II, art. I, 4e propos. *in fine*. *Œuvres*, t. VII, p. 613.
(2) *De Cive*, ch. VII, § XVI, p. 141.

Bossuet ne parle pas de la vacance; mais, d'une part, l'esprit scolastique de sa doctrine, d'autre part, la solution qu'il adopte pour le cas de conquête, et qui nous a déjà servi pour résoudre celui de l'abandon tacite, nous portent à croire que la société, — qui ne se forme que par l'institution d'un gouvernement et qui réclame pour cette institution le consentement des futurs associés, — se maintient, d'après lui, parce que nécessaire, même quand le gouvernement établi s'éteint, que néanmoins cette société devient en quelque manière imparfaite, et que la domination d'un gouvernement de fait ne se justifie pas en dehors de l'assentiment tacite du peuple. Bossuet (chose étrange) représente, pour cette hypothèse et la précédente que nous y avons assimilée, les tendances démocratiques.

Fénelon, au contraire, légitimera évidemment tout gouvernement qui occupera la place vide, par les raisons qui légitimaient à ses yeux le gouvernement régnant, par la nécessité, l'ordre social.

Avec la série précédente d'auteurs, nous avions distingué une autre hypothèse réductible à la vacance, sauf les règles particulières au renversement préalable du gouvernement établi : il s'agit de la légitimité des gouvernements de fait érigés après insurrection légitime contre un souverain tyrannique. Ici, nous n'aurons pas à entreprendre semblable examen, pour l'excellent motif que nos trois auteurs ont un trait commun ; ce trait est précisément la *caractéristique essentielle de leur esprit patrimonialiste.* Ils refusent au peuple, à quiconque, tout droit de jamais regimber contre un trop rude aiguillon : l'ordre social l'exige. Quant à la question de savoir si cet ordre même ne peut exceptionnellement réclamer la désobéissance, et si, dans la réalité un gouvernement existe lorsqu'il abuse de son pouvoir, ils ne se la posent seulement pas.

Hobbes a tranché déjà le problème de la légitimité de l'insurrection lorsqu'il a dit, sans aucune distinction ni réticence, que le pouvoir est donné au souverain, et qu'il faut son consentement pour le lui reprendre.

Bossuet déclare ce qui suit : « Le seul principe qui puisse fonder la stabilité des Etats, c'est que tout particulier, au hasard de sa propre vie, doit respecter l'exercice de la puissance légitime » (1) — dans sa source, s'entend. N'est-ce point interdire toute révolte, puisque les menaces injustes de mort lancées par le prince contre les sujets ne la justifient pas ?

D'autres passages précisent l'opinion de Bossuet; entre autres, celui-ci : « Les sujets n'ont à opposer à la violence des princes que des remontrances respectueuses sans mutinerie et sans murmure et des prières pour leur conversion » (2).

« Cette nécessité absolue, dit à son tour Fénelon, qu'il y ait parmi les hommes une supériorité et une subordination, est une preuve convaincante que le gouvernement en général n'est pas un établissement libre dont on peut se dispenser. Rien ne seroit plus pernicieux dans la pratique que ce principe. Dans tout contrat libre, les contractans sont toujours en droit de le rompre quand l'un d'eux manque aux conditions stipulées. Par là, chaque particulier devient libre et indépendant de l'autorité souveraine, *quand elle lui fait injustice* ; il n'y a plus de gouvernement assuré... » (3). Ce passage fait écho à celui de Bossuet qu'on vient de citer.

S'il est une hypothèse à laquelle celle-ci paraîtrait réductible, c'est donc à celle d'un gouvernement d'origine légitime et s'exerçant sans tyrannie. Que le souve-

(1) *Cinquième Avertissement*, § XXXIII, *Œuvres*, t. V, p. 107.

(2) *Politique*, livre VI, art. 2, titre de la 6e prop., *Œuvres*, t. VII, p. 675.

(3) *Essai phil. sur le Gouv. civ.*, ch. V, *Œuvres*, t. VII, p. 110.

rain mésuse ou non du pouvoir, peu importe : il reste le maître incontesté et incontestable. Ceux qui lui disputent le sceptre n'auront droit de s'en servir qu'après qu'il l'aura réellement abandonné.

Pour l'hypothèse de deux gouvernements de fait en présence, nous ne pourrions que répéter ce que nous avons dit plus haut (1); nous y renvoyons.

En résumé, la nécessité de l'ordre social occupe, dans les systèmes de nos quatre auteurs, la place prépondérante, soit pour maintenir le gouvernement légal et établir en sa faveur une sorte de patrimonialité intangible du pouvoir, puisqu'à l'égard des hommes il en peut user pleinement, sans contrôle, soit pour légitimer le gouvernement de fait, quand cette patrimonialité n'y fait pas obstacle. La volonté du peuple n'y remplit, en général, qu'un rôle secondaire et facultatif. L'idée démocratique, au sens où nous l'avons entendue relativement à notre question, a subi un recul énorme.

Mais ce n'est là qu'un embranchement du chemin suivi par la doctrine.

Grotius était à la bifurcation. D'un côté, on a continué la marche vers l'opposé de la souveraineté populaire; Fénelon en est le terme. De l'autre, on est resté fidèle à la légitimation par la volonté du peuple; on en a même accentué la portée, et on est revenu, après quelques hésitations, à des systèmes du genre de celui de La Boëtie, mais plus précis, plus affirmatifs.

Ce sont les auteurs qui représentent ce mouvement, que nous allons interroger dans les séries suivantes ; ils nous conduiront jusqu'au seuil de la grande Révolution.

Les premiers écrivains du premier groupe, que nous

(1) V. ci-dessus, p. 60.

verrons maintenant, on ne l'oubliera pas, sont les contemporains de Hobbes, Bossuet, Fénelon. Nous ne les avons pas mêlés avec eux, parce que leurs systèmes ne représentent point la même oscillation de la pensée; et qu'ils en sont nettement distincts et indépendants; ils inaugurent une orientation nouvelle qu'on voit se continuer au XVIII[e] siècle et le remplir. La conception patrimonialiste semble par contre descendre au tombeau avec le grand roi; elle ne revivra d'une façon marquante, et d'ailleurs avec une toute autre physionomie, que postérieurement à 1789, après une longue solution de continuité.

## CHAPITRE II

### Deuxième Période.
### De Pufendorf à J.-J. Rousseau : l'Ecole du droit de la nature et des gens.

On fonde principalement la légitimité des gouvernements, et en particulier des gouvernements de fait, sur la souveraineté du peuple qu'on arrive, en deux bonds, à rendre entière et exclusive. — Dans un premier bond, de Pufendorf à Locke, on avance délibérément vers cette légitimation purement populaire. — Puis, il y a un moment de recul et de flottement. — Et, dans un deuxième bond, avec Rousseau, on aboutit à sa réalisation complète. — Chez Locke, Wolff et Vattel, chez Rousseau surtout, apparaît et prend corps la théorie des constitutions écrites; grâce à elles, le pouvoir constituant proprement dit, le pouvoir d'organiser par des lois les gouvernements, se trouve désormais habituellement joint à celui d'instituer les gouvernements, de conférer l'autorité à une ou plusieurs personnes; la volonté expresse du peuple ou de ses représentants remplace ainsi en matière de constitution le temps et la coutume, et les gouvernements de fait n'étant pas constitués seulement par ces derniers, deviennent beaucoup plus vite gouvernements de droit.

#### § 1er. *Pufendorf, Jurieu, Locke, Wolff, Burlamaqui et Vattel.*

Les doctrines que nous allons passer en revue ont tant de points de similitude qu'il est plus logique et plus commode de les grouper toutes ensemble dans le paragraphe premier, malgré les tendances partiellement régressives des dernières d'entre elles; ces tendances ne déterminent pas, en effet, une oscillation complète de la pensée en un sens opposé; sinon, fidèle à notre méthode, nous traiterions, dans un chapitre particulier, des systèmes qui les manifestent; elles marquent seulement un temps d'arrêt après lequel la marche reprend de plus belle dans le même sens. Si nous consacrons à

Rousseau un paragraphe spécial, c'est qu'il présente assez d'originalité et a joué un rôle assez important pour mériter une place à part.

Tous les publicistes qui vont maintenant fixer notre attention appartiennent à l'Ecole qu'on a dénommée *Ecole du droit de la nature et des gens.*

Tous croient à un droit naturel de liberté des individus les uns à l'égard des autres : ils semblent s'être copiés dans ce qu'ils en disent (1). La plupart le renforcent

(1) La liberté est, pour Pufendorf, « la faculté de disposer de soi-même et de ses propres actions, selon qu'on le juge à propos, ce qui emporte aussi une *exemtion de tout obstacle provenant d'un autre pouvoir supérieur* » (*Droit de la nature et des gens*; liv. I, ch. I, § XIX, t. I, p. 19); il y voit un droit naturel, dans les bornes de la loi de nature (Ouv. cit., liv. II, ch. II, § III, t. I, p. 172).

« Nous sommes persuadés, dit Jurieu, que les hommes sont *naturellement libres* et indépendants les uns des autres. » (*Lettres pastorales*, XVI[e], p. 363.)

L'état de nature (c'est-à-dire dans lequel nous place originairement la nature) est, croit Locke, « un état dans lequel, sans demander de permission à personne, et *sans dépendre de la volonté d'aucun autre homme*, ils [les hommes] peuvent faire ce qui leur plaît, et disposer de ce qu'ils possèdent et de leurs personnes comme ils jugent à propos, pourvu qu'ils se tiennent dans les bornes de la loi de nature » (*Traité sur le gouvernement civil*, p. 1 et 2).

Wolff écrit : « La liberté, c'est l'indépendance où l'homme se trouve par rapport à ses actions, de la volonté de tout autre homme. On appelle naturelle celle que la *nature donne* à tous les hommes dans l'état originaire, et en vertu de laquelle, tant qu'on n'agit point contre le droit d'autrui, on peut suivre son propre mouvement dans la détermination de ses actions. — Celui qui jouit de cette liberté n'a pour juge que sa conscience... puisqu'il *n'est comptable de rien à aucun autre homme.* — Etre libre est un *droit que nous tenons de la nature.* » (*Principes du droit de la nature et des gens*, liv. I, ch. I, §§ LVII, LVIII, L, t. I, p. 15.)

On lit dans le *Droit politique* de Burlamaqui : « La liberté naturelle est le *droit* que la nature donne à tous les hommes de disposer de leurs personnes et de leurs biens, de la manière qu'ils jugent la plus convenable à leur bonheur, sous la restriction qu'ils le fassent dans les termes de la loi naturelle, et qu'ils n'en abusent pas au préjudice des autres hommes : à ce droit de liberté répond une obligation réciproque, et par laquelle la loi naturelle engage tous les hommes à respecter la liberté des autres hommes, et à ne pas les troubler dans l'usage qu'ils en font, tant qu'ils n'en abusent pas. » (Première partie, ch. III, § XV.)

Enfin, chez *Vattel*, la liberté naturelle est impliquée par l'exigence du

d'un droit d'égalité qui est, surtout, un autre aspect du même droit, mais qui, cependant, semble prendre racine partiellement, un peu en dehors du premier, dans l'égalité spécifique des individus considérés sous d'autres rapports que celui de la liberté (1).

Locke seul parle d'un certain pouvoir, naturel comme le droit de liberté, de faire respecter la loi de nature, pouvoir passager, contemporain de l'injure ou consécutif à elle, mais non permanent; appartenant à quiconque et non monopolisé. Mais ce pouvoir-là n'est pas encore la souveraineté (2); et le mentionner ne revient guère, pour Locke, qu'à donner plus de relief à une

consentement des individus à leur entrée dans la société (*Droit des gens*, liv. I, ch. I, § 2, t. I, p. 110). Si le corps politique n'a pas de droit sur eux, *a fortiori* un de leurs semblables n'en possède aucun.

(1) Pufendorf, Ouv. cit., liv. III, ch. II, § I, t. I, p. 346 : « Chacun doit estimer et traiter les autres comme lui étant naturellement *égaux*, c'est-à-dire comme étant aussi bien hommes que lui. »

Locke y fera allusion, à propos de l'état de la nature (note 2 ci-dessous) et de la formation de la société (p. 83, note 2).

Wolff, Ouv. cit., liv. I, ch. I, § XXX, t. I, p. 9 : « Les obligations naturelles étant les mêmes pour tous les hommes, ils sont tous naturellement *égaux*, et il ne peut naître d'inégalité entre eux qu'à l'égard des droits acquis et des obligations contractées. »

Burlamaqui, *Principes de droit naturel*, deuxième partie, ch. IV, § XVI, 3, p. 193 : « Nous sommes obligés de nous regarder comme naturellement égaux, et de nous traiter comme tels. »

(2) *Gouvernement civil*, ch. I, III, p. 6 : « Chacun donc est obligé de se conserver lui-même, et de ne quitter point volontairement son poste, pour ainsi parler. Et lorsque sa propre conservation n'est point un danger, il doit selon ses forces conserver le reste des hommes. » Ch. cit., IV, p. 8 : « Afin... que les loix de la nature, qui a pour but la tranquillité et la conservation du genre humain, soient observées, la nature a mis chacun, *en droit, dans cet état, de punir la violation de ses loix*, mais dans un degré qui puisse empêcher qu'on ne les viole plus... Que si dans cet état, un homme en peut punir un autre à cause de quelque mal qu'il aura fait, *chacun peut pratiquer la même chose*. Car en cet état *de parfaite égalité*, dans lequel naturellement *nul n'a de supériorité, ni de juridiction sur un autre*, ce qu'un peut faire en vertu des loix de la nature, tout autre doit avoir nécessairement le droit de le pratiquer. »

faculté que la reconnaissance de la loi de nature et du droit de liberté (1) implique chez les autres auteurs, nous voulons dire la faculté d'imposer à autrui le respect de sa propre liberté dans les limites de cette loi. Cette faculté n'apparaît d'ailleurs à aucun d'eux comme le germe qui, dans son développement régulier, et pour se réaliser pleinement, devrait produire l'autorité gouvernementale; selon ces publicistes, le passage graduel et insensible de l'une à l'autre ne saurait se concevoir.

Certains proclament pourtant, d'autre part, la société conforme à la loi de nature : c'est le cas de Pufendorf, Wolff (2) et Burlamaqui (3). Mais Pufendorf et Burlamaqui font une distinction, dont Wolff ne parle pas, entre la société gouvernée et une espèce de société sans chef résultant des bons rapports des hommes entre eux. Pufendorf n'estime pas la première obligatoire; il juge suffisant que chacun forme et entretienne, « autant qu'il dépend de lui, une société paisible avec tous les autres, conformément à la constitution et au but de tout le genre humain sans exception » (4). Ce qui, dans sa pensée, ne peut aboutir à légitimer les gouvernements. Burlamaqui émet l'opinion que, même en dehors de la société

(1) V. p. 79, note 1.

(2) *Principes du droit de la nature et des gens*, liv. VIII, ch. I, § XIV, t. III, p. 141 : « L'institution des Etats n'a rien que de conforme à la loi naturelle, et l'on peut dire par la même raison qu'elle s'accorde avec la volonté divine. »

(3) *Principes du droit naturel*, II[e] partie, ch. IV, §§ XI à XVI, p. 185-191. Burlamaqui y expose longuement que la société est absolument nécessaire à l'homme, étant données ses inclinations et sa constitution.

(4) *Droit de la nature et des gens*, liv. II, ch. III, § XV, t. I, p. 219. — Et liv. VII, ch. I, § III, t. II, p. 265 : « Supposé même que l'homme souhaitte naturellement la société, il ne s'ensuit pas de là nécessairement qu'il ait une inclination naturelle pour la société civile... Car ce désir naturel de la société peut être suffisamment satisfait par le moien des sociétés primitives [famille et ses variétés], et les liaisons d'amitié qu'on contracte avec ses égaux. »

civile, existe entre les hommes une autre société, moins parfaite, qu'il appelle la simple société, et il semble bien admettre que former des Etats n'est pas indispensable pour satisfaire à l'obligation sociale (1). Peut-être Wolff n'établit-il pas la même distinction parce qu'à ses yeux la société est moins obligatoire ou nécessaire que non contradictoire à la loi naturelle; c'est du moins ce qui semble ressortir du ton de son exposé, en dépit de termes qu'il emploie, identiques à ceux dont se servent Pufendorf et Burlamaqui (2).

Locke, lui, oppose plus nettement l'état de nature et la société gouvernée, et il conclut à leur équivalence (3). Jurieu déclare que « se faire des maîtres et des conducteurs..., c'est une nécessité qui ne vient que de la

(1) Ouv. cit., II[e] partie, ch. VI, § I, p. 218.

(2) V. p. 81, note 2.

(3) *Gouvernement civil*, ch. I, X, p. 18 : « Je ne doute point qu'on n'objecte à cette opinion, qui pose que dans l'état de nature, chaque homme a le pouvoir de faire exécuter les loix de nature, et d'en punir les infractions, je ne doute point, dis-je, qu'on n'objecte que c'est une chose fort déraisonnable, que les hommes soient juges dans leurs propres causes; que l'amour-propre rend les hommes partiaux... Que d'ailleurs un mauvais naturel, la passion, la vengeance, ne peuvent que les porter au-delà des bornes d'un châtiment équitable, qu'il ne s'ensuivroit de là que confusion, que désordre, et que c'est pour cela que Dieu a établi les puissances souveraines. Je ne fais point de difficulté d'avouer que le gouvernement civil est le remède propre aux inconvéniens de l'état de nature, qui, sans doute, ne peuvent être que grands partout où les hommes sont juges dans leur propre cause : mais je souhaite que ceux qui font cette objection, se souviennent que les monarques absolus sont hommes, et que si le gouvernement civil est le remède des maux qui arriveroient nécessairement, si les hommes étoient juges dans leurs propres causes, et si par cette raison l'état de nature doit être abrogé, on pourroit dire la même chose de l'autorité des puissances souveraines. Car enfin, je demande, le gouvernement civil est-il meilleur à cet égard, que l'état de nature ? N'est-ce pas un gouvernement où un seul homme commandant une multitude est juge dans sa propre cause, et peut faire à tous ses sujets tout ce qu'il lui plaît... dans l'état de nature... si celui qui juge, juge mal et injustement dans sa propre cause ou dans la cause d'un autre, il en doit répondre et on peut en appeller au reste des hommes. »

prudence et non de la conscience » (1). Vattel paraît s'être désintéressé de la question.

Quoi qu'il en soit, aucun de ces auteurs ne permet à la société civile d'incorporer les individus, si ceux-ci n'y consentent. La société civile leur apparaît surtout comme une réunion d'unités humaines; la personne morale, que constitue cette réunion, n'occupe dans l'idée qu'ils s'en font que le second plan; elle n'absorbe point la personnalité des individus dont les volontés convergentes l'ont formée pour un avenir indéfini; et ainsi le droit naturel de liberté opposable aux particuliers l'est à la société. Nous ne trouvons plus autorisée ici la mainmise, sur les individus, d'un organisme social spontané, comme on la rencontre chez Languet et le cardinal Bellarmin. Toutefois, Jurieu passe ce point sous silence (2).

(1) *Lettres pastorales*, XVI$^{e}$, p. 365.

(2) Voici les textes qui exigent le consentement au domaine social : Pufendorf, *Droit de la nature et des gens*, liv. VII, ch. II, § VII, t. II, p. 286 : « Supposons une multitude de gens qui aiant vécu auparavant dans l'état de la liberté et de l'égalité naturelles, veuillent désormais former entr'eux une société civile. Il faut d'abord, pour cet effet, que *chacun s'engage* avec tous les autres à se joindre ensemble pour toujours en un seul corps, et à régler d'un commun consentement ce qui regarde leur conservation et leur sûreté mutuelle... La convention *doit nécessairement être accompagnée du consentement exprès ou tacite, de tous en général et de chacun en particulier*, de sorte que si quelcun de ceux qui se trouvent alors dans le même lieu n'est point entré dans l'engagement, il demeure hors de la société naissante, et le *consentement unanime des autres*, quelque grand que soit leur nombre, *ne le met dans aucune obligation de se joindre à leur corps*, mais le laisse pleinement dans la liberté naturelle. »

Locke, *Gouvernement civil*, ch. VII, I, p. 151 : « Les hommes, ainsi qu'il a été dit, étant tous naturellement libres, égaux et indépendans, nul ne peut être tiré de cet état, et être soumis au pouvoir politique d'autrui *sans son propre consentement* par lequel il peut convenir avec d'autres hommes, de se joindre et s'unir en société pour leur conservation. » — Et ch. VII, XXVIII, p. 195 : « Rien ne peut rendre un homme (à proprement parler) membre d'une société, qu'une entrée actuelle, qu'un engagement positif, que des promesses et des conventions *expresses*. Autrement, on est soumis aux lois que comme étranger résidant sur le territoire. »

Wolff, *Droit de la nature et des gens*, liv. VIII, ch. I, § XV, t. III, p. 141 :

Cette liberté à double face, — vis-à-vis de la société et des individus, — est évidemment cause, sous ces deux rapports, de la souveraineté originaire et primordiale du peuple à l'intérieur de la société constituée. Libres à l'égard de la société, les individus auront droit de ne point se laisser imposer un gouvernement quelconque, qui n'aurait pour justification que la nécessité sociale : en effet, accepter de s'unir n'entraîne pas inévitablement l'abandon de toute liberté aux mains d'une puissance extérieure à soi, si par avance on n'est pas obligé de la subir. D'autre part, naturellement égaux et indépendants de leurs semblables, on ne peut supposer que les hommes abandonnent plus de leur droit que ne l'exige la vie en société civile; en principe, tous les associés auront donc droit de participer au gouvernement de la société : ils auront, du moins, la chance de concourir à la formation d'une majorité qui réalisera leurs préférences, et de vivre dans la mesure du possible sous leur propre loi; aucun ne sera, ainsi, plus maître,

« Quand il se forme un Etat, chaque particulier s'engage et s'oblige à l'égard de toute la société, qu'il travaillera de toutes ses forces à procurer le bien commun; et la société s'engage envers chaque particulier à faire régner l'abondance et à maintenir la sûreté. En vertu de ces engagemens, la société *acquiert le droit* de contraindre les particuliers à ne rien faire qui y soit contraire. »

Burlamaqui, *Droit politique*, première partie, ch. IV, § XV, p. 22 : « Si l'on suppose qu'une multitude de gens jusque-là indépendans les uns des autres *veuillent* établir une société civile, il faut nécessairement qu'il intervienne entre eux des conventions : 1° La première convention est celle par laquelle chacun s'engage avec tous les autres à se joindre ensemble pour toujours en un seul corps, et à régler d'un commun consentement ce qui regarde leur conservation et leur sûreté commune; *ceux qui n'entrent point dans ce premier engagement demeurent hors de la société naissante.* » (C'est du Pufendorf décalqué.)

Vattel, *Droit des gens*, liv. I, ch. I, § 2, t. I, p. 110 :

« On conçoit que par l'acte d'association civile ou politique, chaque citoyen se soumet à l'autorité du corps entier, dans tout ce qui peut intéresser le bien commun. »

et aucun, plus sujet; tous auront la même compensation de leur liberté perdue.

Telle est l'explication la plus plausible, la plus conforme à l'esprit de nos auteurs, de la souveraineté qu'ils reconnaissent au peuple, à la masse du peuple, à l'ensemble des citoyens. C'est, au fond, le raisonnement de Bellarmin et de Suarez : pourquoi la souveraineté est-elle à tout le monde? Parce qu'elle n'est à personne en particulier. Pourquoi n'est-elle à personne? Parce que tous sont, en principe, libres et égaux.

En effet, il n'y a point de doute, c'est dans le peuple, au sens où l'entendaient Morus, La Boëtie, Bellarmin, Suarez, Grotius, Hobbes et Bossuet (1), que la plupart de nos auteurs saluent le souverain. Si la souveraineté peut être censée appartenir à la personne morale qui naît de la réunion des citoyens, ce n'est généralement que par voie de conséquence, à peu près comme est dans le tout ce qui est dans la partie.

Pufendorf dit que les hommes qui s'associent règleront, *d'un commun consentement*, ce qui regarde leurs intérêts mutuels (2).

Locke donne la direction de l'ensemble au « plus grand nombre » de ceux qui ont érigé la société (3).

(1) La question de spontanéité ou non-spontanéité de sa naissance laissée d'ailleurs à part.

(2) V. ci-dessus, p. 83, note 2.

(3) *Gouvernement civil*, ch. VII, II, p. 152 : « Car lorsqu'un certain nombre d'hommes ont, par le consentement de chaque individu, formé une communauté, ils ont par là fait de cette communauté un corps qui a le pouvoir d'agir comme un corps doit faire, c'est-à-dire de suivre *la volonté et la détermination du plus grand nombre*; ainsi une société est bien formée par le consentement de chaque individu; mais cette société étant alors un corps, il faut que le corps se meuve de quelque manière : or il est nécessaire qu'il se meuve du côté où le pousse et l'entraîne la plus grande force, qui est le consentement du plus grand nombre. » — Et, même ch., § III, p. 153 : « Ainsi chaque particulier convenant avec les autres de faire un corps politique, sous un certain gouvernement, s'oblige envers chaque membre de cette société, de se soumettre à ce qui aura été déterminé par le plus grand nombre, et d'y consentir. »

Wolff déclare que « l'empire civil ou public appartient originairement en propre au peuple » (1), qu'il définit « *multitude* d'hommes associés en forme d'Etat » (2).

Burlamaqui parle comme Pufendorf (3) et dit, de plus, que « la souveraineté réside dans le peuple et dans chaque particulier par rapport à soi-même » (4), ce qui laisse entendre qu'il appelle peuple l'ensemble des particuliers.

Vattel pose, comme droit primitif de l'Etat, « le droit de *tous* sur chaque membre » (5).

Le seul qui fasse exception est Jurieu, celui que Bossuet trouvait, d'une certaine manière, trop démocrate. Il entend le peuple à la façon de Languet (6), et étayant, comme Hotman, son système sur l'histoire, et spécialement sur l'histoire de France, il dit « qu'il est assez peu important de savoir comment on composait ces assemblées générales du royaume » (7).

Cette souveraineté qui appartient originairement au peuple peut être transmise, postérieurement, par un pacte différent du contrat d'association, contrairement à ce que professaient Hobbes et Bossuet.

Ce transfert a lieu au moyen d'une « convention, dit Pufendorf, par laquelle, après avoir choisi une ou plusieurs personnes à qui l'on confie le pouvoir de gouverner la société, ceux qui sont revêtus de cette autorité

(1) *Principes du droit de la nature et des gens*, liv. VIII, ch. I, § XVI, t. III, p. 141.

(2) *Ibid*, § IV.

(3) *Principes de droit politique*, première partie, ch. IV, § XV, 1°, p. 22.

(4) Ouv. et partie cit., ch. VI, § VI, p. 31.

(5) *Droit des gens*, liv. I, ch. I, § 2, t. I, p. 111.

(6) V. ci-dessus, p. 31.

(7) *Soupirs de la France esclave*, p. 90. Il ajoute, p. 91 : « Quand il serait vrai qu'on n'aurait composé ces compagnies souveraines *que des grands seigneurs* du royaume, cela suffirait pour notre but. »

suprême s'engagent à veiller avec soin au bien public, et les autres en même temps leur promettent une fidèle obéissance » (1).

A l'opposé de Languet, Jurieu admet la délégation à un ou plusieurs de *toute* la puissance souveraine (2).

Locke parle du suprême pouvoir qui « a été une fois remis » (3), comme voyant là une chose toute naturelle. Wolff prononce expressément que « le peuple est le maître de garder l'empire pour soi, ou de le conférer, soit à plusieurs personnes conjointement, soit à une seule, et même étrangère » (4).

Burlamaqui semble exiger ce transfert, et par là rappelle Bellarmin (5).

L'opinion de Vattel est que « l'exercice de ce droit

(1) *Droit de la nature et des gens*, liv. VII, ch. II, § VIII, t. II, p. 286, *in fine*.

(2) *Lettres pastorales*, XVI^e^, p. 365 et suiv. — Et XVIII^e^, p. 416 : « La souveraineté appartient radicalement et originalement au peuple. Il la donne comme bon lui semble, ou entière et sans réserve, ou avec des réserves et des privilèges qu'il retient pour borner la puissance de ses rois. Il la donne ou à une seule personne ou à une famille. Si c'est le premier, la couronne demeure élective; si c'est le second, elle devient héréditaire. Mais quoi qu'il en soit, le peuple se réserve si bien ses droits sur la souveraineté qu'elle lui revient aussitôt que la personne ou la famille à qui il l'avait donnée vient à manquer. Ce n'est donc, à proprement parler, qu'un *engagement* de la souveraineté. »

(3) Ouv. cit., ch. X, I, p. 207.

(4) Ouv. cit., liv. VIII, ch. I, XVIII, t. III, p. 141. — Il ajoute, *ibid.*, XIX : « Quand il s'agit de donner une forme à l'Etat et de régler la République, tous les citoyens doivent convenir entre eux s'ils veulent garder l'Empire, ou le transférer, soit à une, soit à plusieurs personnes, et à quelles conditions, révocablement ou irrévocablement, pour un tems ou pour toute la vie, d'une manière transmissible à d'autres ou non transmissible, avec une autorité limitée ou illimitée. »

(5) *Droit politique*, première partie, ch. IV, § XV, 3°, p. 22 : « La forme du gouvernement étant réglée, il *doit* y avoir encore une autre convention, par laquelle après qu'on a choisi une ou plusieurs personnes à qui l'on confère le pouvoir de gouverner, ceux qui sont revêtus de cette autorité suprême s'engagent à veiller avec soin à la sûreté et à l'utilité commune et les autres lui promettent une fidèle obéissance. »

[de tous sur chacun] peut être remis en diverses mains, suivant que la société en aura ordonné » (1).

Quels seront les résultats immédiats de ces principes touchant les gouvernements de fait ?

Supposons d'abord que le gouvernement de fait prend la place d'un gouvernement dont aucune tache ne souille l'origine, et dont la gestion ne mérite que des éloges.

D'après Pufendorf, le souverain, une fois institué, est sacré et inviolable, sauf les réserves que nous verrons (2).

« On est obligé, assure de même Jurieu, avec une grande énergie, par toutes les lois de Dieu, naturelles et positives, d'obéir aux puissances souveraines » (3).

Des termes identiques reviennent sous la plume de Locke. Le pouvoir souverain est « sacré, et ne peut être ravi à ceux à qui il a été une fois remis » (4).

De certaine phrase de Wolff, on déduit *a contrario* la même doctrine : quand il s'agit de pouvoir transféré (5) sans aucune atténuation, que désigne-t-on sinon une puissance dont le peuple ne garde pas le droit de disposer, en principe du moins ?

Burlamaqui semble vouloir nous expliquer la pensée du précédent : « Cette souveraineté, telle que nous venons de la représenter, résidoit originairement dans le peuple; mais dès qu'un peuple a transféré son droit à un souverain, on ne sçauroit supposer sans contradiction qu'il en reste encore le maître » (6).

Quant à Vattel, il émet une pareille réflexion, mais

(1) Ouv. cit., liv. I, ch. I, § II, p. 113.
(2) *Droit de la nature et des gens*, liv. VII, ch. VIII, § I, t. II, p. 398.
(3) *Lettres pastorales*, XVI[e], p. 366.
(4) *Gouvernement civil*, loc. cit.
(5) V. note 4, p. précédente.
(6) *Droit politique*, première partie, ch. VII, § XII, p. 39.

relative seulement à l'*exercice* du pouvoir que l'auteur vise expressément (1).

Il va de soi, après l'énoncé d'une règle aussi formelle, que le gouvernement de fait substitué au gouvernement légitime est frappé d'une illégitimité radicale. La volonté du peuple est incapable de remédier à ce vice originel.

Néanmoins, Pufendorf, que peu d'années séparaient de Grotius, s'est, sans doute, inspiré de lui, lorsque, se fondant vraisemblablement sur les mêmes raisons d'ordre et de paix, il a admis une sorte de quasi-légitimité de l'usurpateur, et rendu valables ainsi, jusqu'à un certain point, ses actes. « Pendant même que l'usurpateur, nous dit-il, n'a encore acquis aucun titre capable de mettre sa conscience en repos, les sujets [sont] indispensablement tenus de lui rendre l'obéissance qu'ils lui ont promise : bien entendu, ajoute-t-il (et ceci paraît supposer moins de facilité que chez Grotius à souffrir l'usurpateur), qu'ils ne lui aient prêté serment de fidélité qu'après avoir fait en faveur du roi dépossédé tout ce qu'il pouvait raisonnablement exiger d'eux » (2). Le serment, — c'est l'évidence, — n'a ici que la valeur relative d'une soumission provisoire, non celle d'une reconnaissance de droit. Voici qui confirme notre interprétation; Pufendorf se pose la question : « Jusques où sont valables les actes et les engagements d'un usurpateur, après qu'il a été chassé ? »; il y répond : « Pour ce qui regarde les actes d'un usurpateur dont l'effet est renfermé au-dedans de l'Etat même, le souverain légitime qui rentre dans ses droits, peut annuler ces actes autant qu'il le juge à propos pour le bien public. Et cela a lieu non seulement en matière des loix que

(1) *Droit des gens*, loc. cit.
(2) Ouv. cit., liv. VII, ch. VII, § IV, t. II, p. 385.

l'usurpateur a établies, mais encore à l'égard de ses donations, ou autres aliénations des biens dont il ne pouvait disposer » (1).

Pufendorf vise dans ce passage le gouvernement de fait, ou plutôt le pouvoir de fait seulement *insurrectionnel*, qui ne réussit pas à se maintenir. Dans la seconde partie de notre travail, nous constaterons que la jurisprudence a tiré parti de ces arguments.

Sans fonder sur la souveraineté du peuple un droit à proprement parler de l'usurpateur, un droit définitif à l'égard de la puissance publique, Pufendorf laisse à la volonté populaire expresse la détermination du moment où la faculté, disons mieux, le droit provisoire de se faire obéir prend naissance. A part cette concession à la souveraineté du peuple, on voit que, sur le point actuellement examiné, l'idée démocratique, au sens où nous l'avons entendue, ne fait pas de progrès. Comme Fénelon, Bossuet et Hobbes, comme saint Thomas, Morus, Bellarmin, Suarez, nos présents auteurs s'inclinent et veulent qu'on s'incline avec eux sans arrière-pensée devant l'autorité établie que plusieurs, empruntant le langage de l'évêque de Meaux, déclarent sacrée.

Tout au plus, faudrait-il supprimer en ce qui les concerne l'observation que nous avons émise au sujet de Bossuet et de Fénelon (2), que le délaissement du pouvoir par le gouvernement établi doit avoir duré un temps particulièrement long pour produire une réelle vacance. Nous allons constater que, sauf peut-être Pufendorf, dans l'hypothèse de l'usurpation du pouvoir au détriment d'un monarque (3), aucun des auteurs en question ne formule pareille exigence. Etant connues

(1) Ouv. cit., liv. VIII, ch. XII, § III, t. II, p. 609.
(2) V. ci-dessus, p. 72.
(3) V. ci-dessous, p. 97.

leurs sympathies générales, nous en induisons que, suivant l'expression employée par certains pour le cas de conversion d'une République en Monarchie, « quelque peu de temps » suffit.

Nous n'avons, en effet, étudié jusqu'à présent avec nos auteurs que les solutions applicables à la période de heurt des deux gouvernements ennemis. Mais ici encore, il n'y a point de motif pour que la retraite effective du gouvernement légitime n'ouvre une ère de vacance, qu'on peut envisager comme une vacance immédiate. Envisageons cette hypothèse de la vacance pure et simple; chemin faisant, nous indiquerons, s'il y en a, les réponses données par les auteurs à la question de la vacance par abandon tacite.

La vacance, c'est ce dont Pufendorf traite sous le nom d'interrègne. On sera frappé, nous n'en doutons pas, de la manière rigoureusement logique dont il résout le problème par les principes généraux de sa doctrine : « Pour savoir, dit-il, quelle idée on doit se former de la constitution d'un Etat pendant l'*interrègne*, il ne faut que considérer les liens d'où dépend l'union d'un Etat parfait. Comme la dernière convention, ou celle qui se fait entre le roi et les citoyens, est ce qui achève de former l'Etat, et qui produit actuellement la souveraineté, il est clair, que quand le sujet propre de la souveraineté vient à manquer, le royaume n'est plus qu'un corps imparfait, uni seulement par la convention primordiale des Etats, qui consiste en ce que chaque particulier est censé s'être engagé envers tous les autres à former une seule et même société civile » (1). Il ne s'agit pas ici, comme avec Hobbes, de dissolution de la société. « Les interrègnes, précise Pufendorf, produisent

(1) *Droit de la nature et des gens*, liv. VII, ch. VII, § VII, t. II, p. 387.

une espèce de démocratie établie seulement pour un tems, en sorte que l'on doit pendant ce tems-là administrer en commun les affaires publiques, et élire un nouveau roi d'un commun consentement, à moins que l'on ne trouve à propos de changer la forme du gouvernement. Du reste, le peuple, pendant l'interrègne, ne constitue pas proprement une démocratie parfaite, puisqu'il n'a point encore résolu de laisser la souveraineté entre les mains de l'assemblée générale de tous les citoiens, et que les loix et les coutumes publiques sont encore accommodées au gouvernement monarchique... le peuple peut... en attendant, exercer par lui-même ou par ses députés, tous les actes de la souveraineté qu'il juge nécessaires pour sa propre conservation » (1).

C'est donc la souveraineté du peuple qui reprend, au cas de vacance, son plein empire; elle aura l'exclusive disposition du pouvoir; elle sera seule capable de légitimer les gouvernements de fait. Mais, à l'instar de Bellarmin, Suarez, Grotius, notre auteur paraît se contenter du consentement tacite.

En effet, dans l'hypothèse, à laquelle il est facile de ramener la précédente, d'un gouvernement jusque-là démocratique qui change de caractère, Pufendorf dit d'un monarque qui n'aurait pas été élevé au trône par les suffrages du peuple : « Il suffit donc qu'il ait régné paisiblement pendant quelque peu de tems pour donner lieu de *présumer, que le peuple s'accommode de sa domination* et pour effacer ce qu'il y avoit de vicieux dans la manière dont elle avoit été aquise. On ne doit même pas avoir égard ici aux murmures d'un petit nombre de citoiens, puisqu'il n'y a point de forme de gouvernement, sans en excepter celle que les citoiens

(1) Ouv., liv., etc., cit., p. 388.

eux-mêmes ont établie avec une entière liberté qui soit toujours au gré de tous les particuliers et qui ne trouve des mécontens » (1). Pufendorf, qui accepte ici nettement la direction majoritaire, l'entend au sens large de volonté majoritaire approximative, puisque tacite. A nous affermir dans cette interprétation, il y a la phrase suivante qui a trait particulièrement à la vacance par absence de revendication des anciens titulaires légitimes pendant un certain laps de temps, et qui tranche, par la même occasion, une question de détail : « Que si la domination de l'usurpateur est devenue légitime par le consentement des citoiens qui s'y sont soumis ou expressément *ou tacitement*, les étrangers peuvent alors tenir pour légitimement confisqués les biens dont il avait dépouillé les citoiens » (2).

Faisant aussi un rappel de principes, Jurieu déclare : « La souveraineté appartient radicalement et originalement au peuple. Il la donne comme bon lui semble... Mais, quoi qu'il en soit, le peuple se réserve si bien ses droits sur la souveraineté qu'*elle lui revient* aussitôt que la personne ou la famille à qui il l'avait donnée vient à manquer. Ce n'est donc à proprement parler qu'un engagement de la souveraineté » (3).

Locke pose catégoriquement que « quand un homme ou plusieurs entreprennent de faire des lois, quoiqu'ils n'aient reçu du peuple aucune commission pour cela, ils font des lois sans autorité » (4). Et il dit ailleurs, visant exactement les gouvernements de fait : « Quiconque entre dans l'exercice de quelque partie du pouvoir d'une société, par d'autres voies que celles que les

(1) Ouv., liv., chap. cit., § IV, t. II, p. 385.

(2) Ouv. cit., liv. VIII, ch. XII, § III, t. II, p. 609.

(3) *Lettres pastorales*, XVIII[e], p. 416. Cf. ci-dessus, p. 87, note 2, cette phrase déjà citée à propos du transfert de la souveraineté.

(4) *Gouvernement civil*, ch. XVIII, II, p. 329.

loix prescrivent, ne peut prétendre d'être obéi (quoique la forme du gouvernement soit toujours conservée); puisqu'en ce cas, la personne qui gouverne n'a pas été désignée et nommée par les loix, et par conséquent par le peuple. Ni un tel usurpateur, ni aucun descendu de lui, ne sauroit avoir une domination juste et légitime, jusqu'à ce que le peuple ait eu la liberté de donner son consentement, et l'ait *actuellement* donné, en sorte qu'il ait approuvé et confirmé l'autorité et l'exercice du pouvoir d'un tel homme, dont, sans cela, le pouvoir sera toujours un pouvoir usurpé et illégitime » (1).

Relativement aux deux derniers auteurs : Observons d'abord que, pour Jurieu, la base du gouvernement de fait ne sera que fort relativement populaire, puisque le peuple se résout, chez lui, en des représentants, même non élus. D'un autre côté, on peut espérer que, prenant les intérêts du peuple, ces représentants en tiendront dignement la place. De plus, assemblée délibérante, ayant un rôle précis, il paraît hors de doute que leur opinion devra être expresse. Une volonté qui s'exprime au nom du peuple est, peut-être, plus effective qu'une volonté présumée du peuple; elle vaut du moins autant; c'est ce que nous avons déjà jugé pour le XVI$^{e}$ siècle, où Languet occupait une place analogue à celle de Jurieu, mais dans un mouvement inverse, car le mouvement actuel s'opère vers le principe d'une souveraineté primordiale de plus en plus effective et absolue du peuple.

Locke achève cette évolution; il réclame le consentement actuel du peuple; cela n'implique-t-il pas consentement formel? Et puis l'auteur a déjà eu de ces exigences en ce qui concerne la formation de la société (2). Enfin,

(1) Ouv. cit., ch. XVI, II, p. 306.
(2) V. ci-dessus, p. 83, note 2.

une preuve qu'il ne s'accommoderait point d'une majorité évaluée en gros par absence ou faiblesse d'opposition, c'est qu'il parle toujours « du plus grand nombre »; cela éveille l'idée d'une addition d'unités; au reste, il dit que l'on pourrait convenir expressément « d'un plus grand nombre » (1) que ce « plus grand nombre », qui est évidemment la simple majorité; impossible de concevoir ces précisions de chiffres, s'il ne s'agisssait pas du décompte de votes expressément donnés.

Locke accentue encore ses tendances démocratiques en prenant soin de dire que des représentants, cependant élus, du peuple, n'auront pas le droit d'instituer le législateur; le peuple, pour ainsi dire en personne, aura seul ce droit (2). Les partisans de l'assentiment tacite, qui ne parlent que de l'assentiment du peuple, permettraient-ils à des représentants, choisis par le peuple, d'établir le législateur? Rien ne s'y oppose, d'autant que l'assentiment tacite de la masse, que ces auteurs estiment suffisant (il ne faut pas l'oublier), couvrirait le tout. Chez Locke, point de ces atténuations. Locke précise même qu'au peuple seul appartient le droit de fixer au législatif des règles définitives, de le rendre légal, de droit. Au pouvoir d'instituer les gouvernements, de leur conférer l'autorité, s'ajoute donc tout naturellement, selon lui, le pouvoir constituant, quoique encore imparfaitement aperçu. Cela est une preuve et à la fois une conséquence de l'admission du suffrage exprès comme droit, et de l'introduction de la loi écrite à la place de la coutume.

(1) Ouv. cit., ch. VII, V, p. 156.

(2) Ouv. cit., ch. X, VIII, p. 222 : « Cette autorité [législative] n'étant qu'une autorité confiée par le peuple, ceux qui l'ont reçue n'ont pas droit de la remettre à d'autres. Le peuple seul peut établir la forme de l'Etat, c'est-à-dire faire résider le *pouvoir législatif* dans les personnes qu'il lui plaît, et de la manière qu'il lui plaît. »

Donc, sur cette hypothèse de la vacance, on retrouve bien, avec Pufendorf, Jurieu et Locke, l'évolution que nous avons annoncée (1) vers une légitimation de plus en plus populaire des gouvernements de fait.

Quant à Wolff, n'ayant de lui aucune déclaration formelle sur le point qui nous occupe, nous appliquerons ses principes généraux. Qui est le souverain originaire? Le peuple. A qui reviendra donc la souveraineté, si personne ne la possède plus? Au peuple. A lui appartiendra de désigner le titulaire nouveau du pouvoir; à lui aussi de fixer le mode permanent d'exercice de ce dernier par des lois fondamentales (2) de la même nature que les lois ordinaires, mais supérieures à elles. Wolff n'exige nulle part le suffrage exprès. Mais il apparaît que, pour ces lois du moins, l'assentiment tacite ne le satisferait pas. Comment être censé déterminer la nature et l'étendue d'un pouvoir qu'on laisse lui-même se poser des bornes? Le pouvoir constituant effectif s'ajoute, comme chez Locke, et de façon aussi naturelle, au pouvoir d'instituer.

Avec Wolff, nous demeurons à peu près au niveau démocratique de Locke.

Burlamaqui envisage très clairement les deux vacances : la vacance après usurpation, par anéantisse-

(1) V. ci-dessus, p. 78.

(2) *Jus Naturæ*, t. VIII, § 815 : « Potestati legislatoriæ non subsunt leges fundamentales. Leges enim fundamentales civitatis sunt, ad quarum observantiam rector civitatis adstringitur in exercitio imperii; consequenter eædem ad modum habendi et exercendi imperium pertinent. Enimvero cum a populi voluntate dependeat a quonam et quomodo imperium exerceri debeat (§ 36), modus habendi et exercendi imperium non in ipso imperio continetur, sed eidem extrinsecus accedit, quatenus scilicet populus de imperio tanquam re sibi propria pro libitu suo disponat. Quamobrem cum potestas legislatoria sit jus in imperio, tanquam pars potentialis contenta, leges fundamentales civitatis non subsunt potestati legislatoriæ. »

ment moral du souverain légitime, et la vacance tout court, en son acception habituelle.

« Que faut-il penser, se demande Burlamaqui..., d'une soumission extorquée par une violence injuste ? Peut-elle donner un droit légitime? Je réponds, qu'il faut distinguer si l'ursurpateur a changé une République en Monarchie, ou bien s'il a dépossédé le légitime Monarque. Au dernier cas, il est indispensablement obligé de rendre la couronne à celui qu'il en a dépouillé ou à ses héritiers, jusqu'à ce que l'on puisse raisonnablement présumer qu'ils ont renoncé à leurs prétentions, et c'est ce qu'on présume toujours, lorsqu'il s'est écoulé un tems *considérable* sans qu'ils ayent voulu ou pû faire effort pour recouvrer la couronne... — Il est effectivement du devoir des Peuples de résister dans les commencemens à l'Usurpateur, de toutes leurs forces, et de demeurer fidèles à leur Souverain; mais si malgré tous leurs efforts, leur Souverain a du dessous, et qu'il ne soit plus en état de faire valoir son droit, ils ne sont obligés à rien de plus, et ils peuvent pourvoir à leur conservation. — Les Peuples ne sçauroient se passer de Gouvernement, et comme ils ne sont pas tenus de s'exposer à des guerres perpétuelles, pour soutenir les intérêts de leur premier Souverain, ils peuvent rendre légitime, par leur consentement, le droit de l'Usurpateur. Et dans ces circonstances le Souverain dépouillé doit se consoler de la perte de ses Etats, comme d'un malheur » (1). Burlamaqui, visant la première alternative, celle du changement par l'usurpateur d'une république en monarchie, semble reproduire Pufendorf traitant la même question (2) : la légitimation de

(1) *Principes du droit politique*, deuxième partie, ch. III, §§ IX, XI, XII, p. 80, 81.

(2) V. ci-dessus, p. 92.

l'usurpateur a lieu plus vite (1) que dans l'alternative déjà examinée. Chez Pufendorf comme chez Burlamaqui, cela indique un empressement modéré à laisser parler le peuple, et au contraire un profond respect des droits du souverain.

En ce qui concerne la vacance pure et simple, Burlamaqui réédite, presque dans les mêmes termes, la doctrine de Pufendorf (2). Avec lui nous revenons à peu près, dans le mouvement des idées, au niveau de ce dernier.

Les principes généraux de Vattel commandent des solutions analogues pour ce qui touche à l'attribution de la puissance publique non occupée. D'ailleurs, sur le chapitre de la réglementation légale de cette puissance, de sa transformation en puissance de droit, lorsque le peuple en a à nouveau disposé, nous retrouvons les lois fondamentales que seul le peuple peut changer ou donner à des représentants le mandat très exprès de changer (3). Il s'agit bien de lois modifiables par une volonté précise et actuelle. La théorie des constitutions écrites prend toujours plus profondément racine dans le cerveau des publicistes. Le pouvoir

(1) Op. et loc. cit., suite, § XIII : « A l'égard du premier cas, si l'usurpateur a changé une République en Monarchie, s'il gouverne avec modération et équité, il suffit qu'il ait régné paisiblement *pendant quelque tems* pour donner lieu de croire que le peuple s'accommode de sa domination, et pour effacer ainsi ce qu'il y avoit de vicieux dans la manière dont il l'avoit acquise. »

(2) Op. et loc. cit., § XVIII, p. 82 : « Pendant l'interrègne, l'Etat est, pour ainsi dire, un corps imparfait qui manque d'un chef, mais la société civile n'est pas pour cela anéantie. La souveraineté retourne alors au Peuple, qui, jusqu'à ce qu'il ait choisi un nouveau Roi, peut l'exercer comme il juge à propos, il est même le maître de changer la forme du Gouvernement. »

(3) *Droit des gens*, liv. I, ch. III, § XXXIV, t. I, p. 167 : « Les lois fondamentales doivent être sacrées pour eux [ceux à qui l'on a confié l'exercice du pouvoir législatif], si la nation ne leur a pas donné très expressément le pouvoir de les changer. »

législatif constituant devient le complément habituel du pouvoir d'instituer et partie intégrante de la souveraineté primordiale. Et si, comme on le verra, instituer n'est pas toujours constituer, constitution implique institution et se dit pour les deux.

Avec Vattel et Burlamaqui, nous restons, dans le mouvement des idées, au niveau de Wolff.

Nous avons dit, à l'occasion des précédentes doctrines (1), dans quelle mesure l'hypothèse épuisée coïncide avec celle qu'on peut appeler de la vacance de droit, après révolte légitime pour administration coupable du gouvernement régnant. Ce qui nous reste à examiner, c'est au juste ce qui fait le caractère propre de cette dernière hypothèse, la question du droit d'insurrection.

D'une façon générale, les six auteurs étudiés admettent l'insurrection contre le souverain, lorsqu'il abuse de son autorité; ils se distinguent seulement par plus ou moins de complaisance pour elle.

Pufendorf n'y consent que si le prince passe les bornes de la loi naturelle (2) ou ne respecte point les conditions mises à son pouvoir (3).

Jurieu, dont c'était le but essentiel de libérer les protestants de l'autocratie de Louis XIV, proclame que « la souveraine loi, c'est le salut du peuple. Ainsi, ajoute-t-il cependant, on ne doit jamais résister dans un Etat à la volonté du souverain, que quand elle va pleinement et directement à la ruine de la société » (4). L'interprétation pratique que Jurieu fournit de ce précepte en diminue singulièrement la modération;

(1) V. ci-dessus, p. 59. Cf. aussi p. 74.
(2) Ouv. cit., liv. VII, § XIII, t. II, p. 377.
(3) Mêmes ouv., liv., etc., § XI, p. 372.
(4) *Lettres pastorales*, XVI^e^, p. 372.

elle rapproche notre ministre d'un publiciste à doctrine, il est vrai, beaucoup plus radicale, La Boëtie, et fait pressentir Rousseau. Sans doute, pense-t-il, le peuple ne sera justifié à renverser le souverain qu'en cas d'abus par ce dernier du pouvoir; mais qui sera juge absolu de tels excès? « Il faut qu'il y ait dans les sociétés certaine autorité qui ne soit *pas obligée d'avoir raison* pour valider ses actes; or cette autorité n'est que dans le peuple » (1). Voilà qui paraît ouvrir un large champ à l'arbitraire.

Suivant Locke, l'insurrection est justifiée lorsque le souverain ne remplit pas les fins en vue desquelles il avait été institué (2). En ce qui concerne le détenteur du pouvoir exécutif, le titulaire du pouvoir législatif dispose à son endroit des sanctions que le peuple emploierait, le cas échéant, contre lui-même (3).

(1) *Lettres pastorales*, XXIII[e], p. 418.

(2) Ouv. cit., ch. XII, I, p. 230 : « Mais cela n'empêche pas que le *pouvoir législatif* ayant été confié, afin que ceux qui l'administreroient agissent pour certaines *fins*, le peuple ne se réserve toujours le pouvoir souverain d'abolir le gouvernement ou de le changer, lorsqu'il voit que les conducteurs, en qui il avoit mis tant de confiance, agissent d'une manière contraire à la *fin* pour laquelle ils avoient été revêtus d'autorité. (Car tout le pouvoir qui est donné et confié en vue d'une *fin*, étant limité par cette *fin*-là, dès que cette *fin* vient à être négligée par les personnes qui ont reçu le pouvoir dont nous parlons, et qu'ils font des choses qui y sont directement opposées, la confiance qu'on avoit mise en eux doit nécessairement cesser, et l'autorité qui leur avoit été remise est dévolue au peuple, qui peut la placer de nouveau, où il jugera à propos, pour sa sûreté et pour son avantage). Ainsi, le peuple garde toujours le *pouvoir souverain* de se délivrer des entreprises de toutes sortes de personnes, même de ses législateurs, s'ils venoient à être assez fous ou assez méchans pour former des desseins contre les *libertés* et les *propriétés* des sujets... (p. 232 :) le peuple doit être considéré, à cet égard, comme ayant toujours le pouvoir souverain, mais non toutefois comme exerçant toujours ce pouvoir; car il ne l'exerce pas, tandis que la forme du gouvernement qu'il a établie subsiste; c'est seulement lorsqu'elle est renversée par l'infraction des loix fondamentales, sur lesquelles elle étoit appuyée. »

(3) Ouv. et ch. cit., V, p. 236 : « Lorsque l'autorité législative a remis entre les mains de quelqu'un le pouvoir de faire exécuter les loix, elle a

Wolff est de l'avis de Pufendorf.

Burlamaqui fait écho à Locke (1), mais veut « un abus extrême de la souveraineté, qui dégénère manifestement et ouvertement en tyrannie, et qui va à la ruine entière des sujets » (2).

Vattel, enfin, déclare : « Dès qu'il attaque la constitution de l'Etat, le prince rompt le contrat qui liait le peuple à lui; le peuple devient libre par le fait du souverain et ne voit plus en lui qu'un usurpateur qui voudrait l'opprimer » (3).

En résumé, ceux à qui semble le moins répugner l'insurrection, sont Jurieu, Locke et Vattel. S'il en est ainsi, on verrait commencer à poindre, avec le dernier

toujours le droit de le reprendre des mêmes mains, *s'il y en a un juste sujet*, et de punir celui qui l'a administré mal et d'une manière contraire aux loix. »

(1) Ouv. cit., première partie, ch. VII, § XIV, p. 39 : « 1° Il est certain que dès qu'un peuple s'est soumis à un roi véritablement tel, il n'a plus de pouvoir souverain. 2° Mais il ne s'ensuit pas de là que le peuple ait conféré le pouvoir souverain de telle manière, qu'il ne se soit réservé en aucun cas de le reprendre. 3° Cette réserve est quelquefois expresse; et il y en a *toujours une tacite*, dont l'effet se développe lorsque celui à qui on a confié la souveraine autorité, en abuse d'une manière directement et totalement contraire à la *fin* pour laquelle elle lui a été confiée. » Et, p. 40, § XVIII : « Le but que les hommes se sont proposé en renonçant à leur indépendance naturelle, et en établissant le gouvernement et la souveraineté, étoient sans doute de remédier aux maux qui les travailloient, et de pourvoir d'une manière sûre à leur bonheur; cela étant, comment pourroit-on concevoir que ceux qui, dans cette vuë, ont accordé un pouvoir absolu au souverain, ayant eu l'intention de lui donner une puissance arbitraire et sans bornes, en sorte qu'il fût en droit de satisfaire son caprice et ses passions, au préjudice de la *vie*, des *biens* et de la *liberté* de ses sujets... § XIX. Il faut donc reconnoître que, dans l'intention des peuples, la souveraineté absolue n'a jamais été accordée au souverain que sous cette condition précise que le *bien public seroit pour lui la souveraine loi*; par conséquent, tant que le prince agit pour cette *fin*, il est autorisé par le peuple; mais, au contraire, s'il ne se sert de son pouvoir que pour la ruine de ses sujets, il agit uniquement de son chef, et nullement en vertu du pouvoir que le peuple lui a confié. »

(2) Ouv. cit., deuxième partie, ch. VI, § XVI, p. 101.

(3) Ouv. cit., liv. I, ch. IV, § 51, t. I, p. 190.

auteur, pour le cas de renversement justifié du gouvernement régnant, une tendance démocratique annonçant Rousseau; cette tendance serait pareille à celle de Locke dans l'hypothèse qui précède, c'est-à-dire en face de la vacance du pouvoir, et dans la présente hypothèse elle-même, puisque, l'insurrection admise, les deux solutions se confondent. De la sorte, les deux phases de cette série de six auteurs s'achèveraient en une poussée vers la légitimation des gouvernements de fait par la souveraineté du peuple. Comme l'hypothèse de l'éversion illégitime d'un gouvernement a été ramenée à celle de la vacance proprement dite, pour la période de domination prolongée de l'usurpateur, la même observation s'applique à cette période, du moins chez Jurieu et Locke. Et l'on aperçoit que le résultat général est en faveur des volontés populaires. On remarque aussi que tous ces systèmes, aboutissant à la souveraineté du peuple, prennent leur source dans le droit naturel de liberté, et que les plus énergiques dans le sens de cette souveraineté sont Wolff, Vattel et Locke, les partisans aussi, chacun plus que celui qui le précède dans cette énumération, du droit naturel de liberté le plus effectif. Ce droit subsiste et tend même, par conséquent, à devenir davantage la racine foncière de la légitimité des gouvernements en général, et des gouvernements de fait en particulier.

L'ordre social, sans être présenté par ces publicistes comme une nécessité, garde peut-être auprès d'eux sa vertu secrète, une fois la société constituée, pour maintenir au pouvoir le souverain régnant qui n'a point failli, et, à l'horizon opposé, pour consolider peu à peu l'usurpateur : Burlamaqui laisse même échapper une confession à cet égard (1). Mais ils échafaudent sur la

(1) V. ci-dessus, p. 97 : « Les peuples ne sçauroient se passer de gouvernement. »

liberté des individus et la volonté du peuple toutes leurs constructions logiques. Grotius, leur précurseur, faisait moins de difficulté de reconnaître un rôle à l'ordre social.

### § 2. *Jean-Jacques Rousseau* (1)

Rousseau pousse à l'extrême les tendances des écrivains de son époque. Nous lui consacrons un paragraphe spécial à cause de son influence sans rivale et de son originalité; mais les principes généraux de sa doctrine le rattachent immédiatement, — cela saute aux yeux, — aux systèmes de ses prédécesseurs qu'il exagère. Il est le continuateur et l'aboutissant naturel de Pufendorf, Jurieu, Locke, Wolff, Burlamaqui et Vattel. Il a dû emprunter plus d'un trait aux uns et aux autres; certaines de ses phrases paraissent imprégnées de réminiscences de Locke; et l'on retrouve dans son œuvre beaucoup de l'esprit général de toute cette Ecole. En somme, c'est lui qui achève le mouvement d'idées que nous avons présenté comme caractéristique de notre seconde période.

A l'exemple des six derniers auteurs étudiés, mais avec une vigueur qu'aucun n'avait atteinte, Rousseau proclame le droit naturel de l'homme à la liberté, et, qui plus est, son devoir de la conserver (2). L'homme

(1) Philosophe et écrivain. Né à Genève en 1712, mort à Ermenonville en 1778.

(2) *Discours sur l'origine de l'inégalité parmi les hommes*, deuxième partie, p. 561, 2e col. : « Je me m'arrêterai point à rechercher si la liberté étant la plus noble des facultés de l'homme, ce n'est pas dégrader sa nature, se mettre au niveau des bêtes esclaves de l'instinct, offenser même l'auteur de son être, que de renoncer sans réserve au plus précieux de tous ses dons, que de se soumettre à commettre tous les crimes qu'il nous défend, pour

est maintenant « partout dans les fers », s'écrie-t-il au début de son *Contrat social*, mais il est né « libre » (1). Au reste, notre auteur ne pense point que la liberté, dans l'état de nature (2), soit une indépendance sans bornes, du genre de celle que Hobbes y prétend découvrir. La loi de nature à laquelle la liberté doit, dès lors, se soumettre (3), lui prescrit de respecter ses semblables,

complaire à un maître féroce ou insensé, et si cet ouvrier sublime doit être plus irrité de voir détruire que déshonorer son plus bel ouvrage. » Il ajoute, un peu plus loin, que la liberté est un don essentiel de la nature « dont il est permis à chacun de jouir, et dont il est *au moins douteux qu'on ait droit de se dépouiller*... ce serait offenser la nature et la raison que d'y renoncer à quelque prix que ce fût. »

Certains autres passages de Rousseau, exaltant la liberté, expliquent le respect superstitieux qu'il a pour elle, et la place hors de pair qu'il lui fait dans sa métaphysique. V. *Discours sur l'origine de l'inégalité*, première partie, p. 540, 1re col., en particulier : « Tout animal a des idées,... l'homme ne diffère à cet égard de la bête que du plus au moins » ; ce qui fait la « *distinction spécifique* », c'est « *sa qualité d'agent libre* ». Il ne faut pas oublier que la liberté dont nous nous occupons est pour Rousseau le libre arbitre extériorisé.

(1) *Contrat social*, liv. I, ch. I, p. 10.

(2) L'état de nature, d'après Rousseau, n'est pas une réalité historique (Préf. du *Discours sur l'origine de l'inégalité*, p. 532, 2e col.); mais les conjectures rationnelles, estime-t-il, doivent tenir lieu de faits, quand on ignore ceux-ci (*Ibid.* et p. 550, 2e col.). Rousseau semble avoir été victime d'une auto-suggestion, en s'habituant à considérer ses propres conjectures comme choses ayant existé. D'ailleurs, tout ce qui constitue l'état de nature ne s'impose pas suivant lui. La nature veut la liberté qu'on rencontre dans cet état, à cause du caractère éminent de cette liberté, supérieure même aux bienfaits de l'état social. (V. p. 103, note 2, ci-dessus).

(3) *Lettres écrites de la Montagne*, partie II, lettre VIII, p. 81, 1re col. : « On a beau vouloir confondre l'*indépendance* et la *liberté*, ces deux choses sont si différentes que même elles s'excluent mutuellement. Quand chacun fait ce qui lui plaît, on fait souvent ce qui déplaît à d'autres, et cela ne s'appelle pas un état libre. La liberté *consiste moins à faire ses volontés qu'à n'être pas soumis à celle d'autrui*; elle consiste encore à ne pas soumettre la volonté d'autrui à la nôtre... Je ne connais de volonté vraiment libre que celle à laquelle nul n'a droit d'opposer de la résistance; *dans la liberté commune, nul n'a droit de faire ce que la liberté d'un autre lui interdit*, et la vraie liberté n'est jamais destructive d'elle-même. Ainsi la liberté sans la justice est une véritable contradiction, car comme qu'on s'y prenne,

les libertés des autres hommes, ainsi que leur vie (1), et les biens nécessaires à leur subsistance (2).

Mais, dans cet état, hors de la société, faute d'une règle positive, le rayon de libre action de chacun manque de limites précises (3), et les personnes qui respectent celui d'autrui, se verront souvent dupes de leur esprit de justice (4). Au point de vue de l'application régulière du droit, la société est donc souhaitable : « L'ordre social est un droit sacré qui sert de base à tous les autres... (5). ... Cependant, reprend Rousseau, ce droit ne vient point de la nature » (6). Voilà qui tranche catégoriquement sur les doctrines mixtes ou hétérogènes de Pufendorf, Jurieu, Wolff et Burlamaqui (7). C'est du Locke renforcé. L'ordre social, en effet, ne

*tout gêne dans l'exécution d'une volonté désordonnée.* Il n'y a point de liberté sans lois, ni où quelqu'un est au-dessus des lois; *dans l'état même de nature, l'homme n'est libre qu'à la faveur de la loi naturelle qui commande à tous.* » C'est bien dire que l'homme ne jouit alors que d'une liberté réglée, en particulier par le respect de la liberté d'autrui.

(1) *Discours sur l'origine de l'inégalité*, p. 562, 1re col.; *Contrat social*, liv. II, ch. IV, p. 55.

(2) *Contrat social*, liv. I, ch. IX, p. 42 : « Tout homme a naturellement droit à tout ce qui lui est nécessaire, mais l'acte positif qui le rend propriétaire de quelque bien l'exclut de tout le reste. »

(3) *Contrat social*, liv. II, ch. IV, p. 64 : « Dans l'état de nature où tout est commun, je ne dois rien à ceux à qui je n'ai rien promis... Il n'en est pas ainsi dans l'état civil où tous les droits sont *fixés* par la loi. » Qu'on rapproche ce membre de phrase de celui de la note 2, on comprendra qu'il n'est dû naturellement à autrui rien de nettement déterminé, mais quelque chose sur l'ensemble.

(4) *Ibid.* « Pour être admise entre nous, la justice doit être réciproque. A considérer humainement les choses, faute de sanction naturelle, les lois de la justice sont vaines parmi les hommes; elles ne font que le bien du méchant et le mal du juste, quand celui-ci les observe avec tout le monde, sans que personne les observe avec lui. Il faut donc des *conventions et des lois* pour unir les droits aux devoirs et ramener la justice à son objet. »

(5) *Contrat social*, liv. I, ch. I, p. 11.

(6) *Ibid.*

(7) V. ci-dessus, p. 81 et 82.

vient point de la nature en ce sens qu'elle n'y oblige pas; Rousseau prétend le démontrer par la constitution de l'homme, et prend le contrepied du το ζωον πολιτικον d'Aristote (1) : « L'homme est un tout parfait et solitaire » (2). Néanmoins, si la vie en société n'est pas un devoir, si on ne peut l'imposer au nom de la nature, celle-ci ne la prohibe point.

La société, en un certain sens, repose sur le droit naturel : le droit de liberté qui l'empêche contrainte est capable de la faire naître volontaire. Le système de Rousseau ressemble par là à tous ceux que nous avons vu fonder la société sur le consentement libre. Pour lui, la société n'est pas un organisme spontané. Nous saurons tout à l'heure comment il se la représente.

Liberté entre individus, liberté vis-à-vis de la société, à ses yeux, ne font qu'un. La nature, qui n'interdit pas la société, exige seulement qu'on accepte d'y être incor-

(1) Rousseau découvre, dans l'homme, en l'état où le créa la nature, un être auquel ses besoins physiques, nourriture, santé, défense, n'imposent pas la vie sociale : v. *Discours sur l'origine de l'inégalité*, p. 536, 2e col., 537, *id.*, 538, *id.*, 539, *id.* Quant au langage, loin d'être un indice de sociabilité, il est difficile d'imaginer comment il a pu devenir nécessaire (p. 542 même ouv.) : « Quoi qu'il en soit de ces origines [de la parole], conclut-il, on voit du moins au peu de soin qu'a pris la nature de rapprocher les hommes par des besoins mutuels et de leur faciliter l'usage de la parole, combien elle a peu préparé leur sociabilité, et combien elle a peu mis du sien dans tout ce qu'ils ont fait pour en établir les liens. » (P. 545, 1re col. même ouv.) En vérité, dans l'état de société, la raison s'épanouit, ainsi que toutes les facultés, sous l'influence de la *perfectibilité* (même ouv., p. 540, 2e col.), et puis certains « sentiments innés, relatifs à son espèce », paraissent pousser l'homme vers ses semblables. (*Emile*, liv. IV, p. 584, 1re col.). Mais, hors de la société, l'homme trouverait « le calme des passions et l'ignorance du vice » (*Discours sur l'origine de l'inégalité*, p. 546, 2e col.), et avec eux, la pitié, conseillère de douceur, « pur mouvement de la nature antérieur à toute réflexion » (*ibid.*), qui « tient lieu de lois, de mœurs et de vertus » (p. 547, 2e col.). D'où avantages et inconvénients, grandeur et abaissement de part et d'autre, indifférence de la nature, choix libre de l'homme.

(2) *Contrat social*, liv. II, ch. VII, p. 71.

poré (1). Ce faisant, on appose, en quelque sorte, sa signature au bas du pacte d'association.

Mais nous savons que notre auteur, non content de voir dans la liberté un droit, juge sa conservation un devoir (2). Et, si l'ordre social assure un règne plus parfait du droit (3), comment concilier avec lui le maintien de la liberté? L'existence d'une règle unique et suprême, et du pouvoir qui l'établit, n'en est-elle pas radicalement contradictoire? Essayer d'accommoder les deux, n'est-ce point poursuivre la solution de la quadrature du cercle? Non, répond Rousseau avec une belle assurance. C'est ce qui constitue son originalité fondamentale, qui en entraînera d'autres, touchant immédiatement la légitimité des gouvernements.

Il s'agit de concilier l'ordre social avec le maintien de la liberté. Pour Rousseau, il n'y a pas plusieurs manières d'y parvenir; il n'y en a qu'une.

Voilà pourquoi la teneur du contrat social est invariable : « Les clauses de ce contrat sont tellement déterminées par la nature de l'acte que la moindre modification les rendrait vaines et de nul effet, en sorte que, bien qu'elles n'aient peut-être jamais été formellement énoncées, *elles sont partout les mêmes* » (4). « La force

(1) *Contrat social*, liv. IV, ch. II, p. 186 : « Il n'y a qu'une seule loi qui, par sa nature, exige un consentement unanime : c'est le pacte social; car l'association civile est le pacte du monde le plus volontaire; tout homme est *né libre, et maître de lui-même*, nul ne peut, sous quelque prétexte que ce puisse être, l'assujettir sans son aveu... Si donc, lors du pacte social, il s'y trouve des opposants, leur opposition n'invalide pas le contrat, elle empêche seulement qu'ils n'y soient compris; ce sont des étrangers parmi les citoyens. » Une fois la société formée, un consentement *tacite* suffit pour s'y agréger; la résidence sur le territoire où la société vit, tient lieu d'affiliation (Ouv. cit., *ibid.*).— V. *Considérations sur le gouvernement de la Pologne*, p. 724, 2e col : « Par le droit naturel des sociétés, l'*unanimité* a été requise pour la formation du corps politique. »

(2) V. ci-dessus, p. 103, note 2.

(3) V. ci-dessus, p. 105.

(4) *Contrat social*, liv. I, ch. VI, p. 31,

et la liberté de chaque homme étant les premiers instruments de sa conservation, comment les engagera-t-il sans se nuire? Cette difficulté peut s'énoncer en ces termes : « Trouver une forme d'association qui défende « et protège de toute la force commune la personne « et les biens de chaque associé, et par laquelle chacun « s'unissant à tous, n'obéisse pourtant qu'à lui-même « et *reste aussi libre qu'auparavant.* » Tel est le problème fondamental dont le contrat social donne la solution » (1).

Les clauses, déterminées comme il vient d'être dit, « se réduisent toutes à une seule : savoir *l'aliénation totale de chaque associé avec tous ses droits à toute la communauté* » (2). N'est-ce pas là juste le contraire de la liberté? En aucune manière, répond Rousseau, « car, premièrement, chacun se donnant tout entier, la condition est égale pour tous; et la condition étant égale pour tous, nul n'a intérêt de la rendre onéreuse aux autres... Enfin, *chacun se donnant à tous ne se donne à personne*, et comme il n'y a pas un associé sur lequel on n'acquière le même droit qu'on lui cède sur soi, on gagne l'équivalent de tout ce qu'on perd et plus de force pour conserver ce qu'on a. Si donc on écarte du pacte social ce qui n'est pas de son essence, on trouvera qu'il se réduit aux termes suivants : Chacun de nous met en commun sa personne et toute sa puissance sous la suprême direction de la *volonté générale*; et nous recevons encore chaque membre comme partie indivisible du tout » (3).

(1) *Contrat social*, liv. I, ch. VI, p. 31.
(2) *Contrat social*, liv. I, ch. VI, p. 32.
(3) *Ibid.*
Notre philosophe développe en d'autres termes l'explication de ce phénomène de métamorphose de la liberté proprement naturelle en liberté civile : Ouv. cit., liv. II, ch. IV, p. 59 : « Ce que l'homme perd par le contrat

« A l'instant, ajoute sans doute Rousseau, au lieu de la personne particulière de chaque contractant, cet acte d'association produit un *corps moral et collectif...*, lequel reçoit de ce même acte son unité, son *moi commun*, sa vie et sa volonté » (1). Et l'on serait tenté de croire que nonobstant les équivalences qu'il vient d'affirmer, Rousseau ne peut se défendre d'admettre, comme Suarez par exemple, comme aussi de précédents publicistes, avec l'aliénation de chaque associé à la communauté, une diminution réelle de la liberté de chacun. Notre auteur ne vient-il pas d'envisager la nécessité d'un abandon partiel de la liberté individuelle à la personne morale qu'est la société? Cette personne morale issue à la vérité des volontés individuelles et

social, c'est sa liberté naturelle. Au lieu d'une aliénation, ils [les particuliers] n'ont fait qu'un échange avantageux d'une manière d'être incertaine et précaire contre une autre meilleure et plus sûre, de l'indépendance naturelle contre la liberté, du pouvoir de nuire à autrui contre leur propre sûreté, et de leur force, que d'autres peuvent surmonter contre un droit que l'union sociale rend invincible. » Et encore, ouv. cit., liv. I, ch. VIII, p. 40 : « Ce que l'homme perd, par le contrat social, c'est sa liberté naturelle et un droit illimité à tout ce qu'il tente et qu'il peut atteindre; ce qu'il gagne, c'est la liberté civile et la propriété de tout ce qu'il possède. Pour ne pas se tromper dans ces compensations, *il faut distinguer la liberté naturelle, qui n'a pour bornes que les forces de l'individu, de la liberté civile qui est limitée par la volonté générale.* » A moins de contradictions évidemment possibles, qui porteraient à croire que notre auteur a professé, suivant les époques de sa vie, des opinions différentes, il y a plutôt de sa part obscurité dans les termes; ce qui inciterait à penser ainsi, c'est que dans le même ouvrage, il dit indifféremment liberté ou indépendance naturelle; s'il parle de l'indépendance, c'est qu'il veut la distinguer de la liberté civile, mais étant donnés tous les textes qui nous ont permis de soutenir la croyance de Rousseau à une morale, à un droit purement naturel, nous pensons qu'il s'agit ici du pouvoir légitime de nuire pour défendre son droit, de la force employée dans le même but; nous comprenons droit illimité dans le sens de droit sans limites précises, faute de direction générale, et « forces de l'individu » dont il est parlé en second lieu, comme bornes matérielles, non exclusives des limites morales de la liberté, dominées au contraire par ces limites, mais non arrêtées par une délimitation nette et stable.

(1) Ouv. cit., liv. I, ch. VI, p. 33.

encore soumise aux directions de leur ensemble, n'est-elle pas néanmoins totalement distincte d'elles et ne les sacrifie-t-elle pas dans une certaine mesure?

Un membre de phrase que nous avons momentanément ôté de la citation précédente nous donne la pensée de Rousseau; le corps moral, le moi commun ne se forme pas de sacrifices individuels; il est « composé d'autant de membres que l'assemblée a de voix »; cela signifie qu'il est une affirmation de chaque liberté particulière, qu'il n'est que l'ensemble des libertés particulières orientées vers un même but, voulant un même résultat. Par cet acte, les libertés s'exaltent, elles ne s'amputent pas. Le moi commun n'est pas autre chose que la volonté générale considérée dans son effet, et le corps moral et collectif n'est que l'ensemble des individus en tant que leurs volontés tendent à la vie sociale, constituent une volonté générale. La volonté générale n'est-elle pas, en effet, la volonté de tous considérée comme dirigeant leur ensemble en vue d'une action commune, la volonté de tous s'appliquant à réaliser la vie sociale ?

Quand, dans le chapitre suivant « Du Souverain » (1), notre auteur nous dit que, par l'acte d'association, chaque individu « contractant *pour ainsi dire avec lui-même* se trouve engagé sous un double rapport, savoir comme membre du souverain envers les particuliers et comme membre de l'Etat envers le souverain », nous ne doutons plus que telle ne soit bien sa pensée.

Rousseau estime que participer à la volonté qui régit et conserve la société, à la volonté générale, c'est reprendre sous une nouvelle forme la liberté qu'on abandonne; c'est la reprendre réglée, délimitée avec précision, suivant en quelque sorte un plan d'ensemble, qu'on coopère à établir; c'est jouir de la liberté civile,

(1) Ouv. cit., liv. I, ch. VII, p. 35.

être « aussi libre qu'auparavant ». Bien des auteurs avaient déjà prétendu maintenir dans la société politique une certaine dose de la liberté primitive; nul ne s'était encore permis affirmation si audacieuse. Cette participation nécessaire, de droit naturel, à la volonté générale, a, nous le verrons, des résultats considérables au point de vue de la légitimité des gouvernements. Or donc, disons-nous, la volonté générale est, d'abord, la volonté de tous, qui veut la société, qui organise par ses décisions, ses lois, les rapports des libertés de ses membres. Cette volonté générale, qui appartient originairement à la masse du peuple, peut-elle se transmettre, comme la souveraineté, chez les précédents auteurs ? Remontons toujours aux principes.

Rousseau n'adopte pas la manière qu'on a très généralement de concevoir la société comme une institution permanente à durée indéfinie.

Si tel est, au sentiment de notre auteur, le caractère normal de la société, ce caractère, d'après lui, ne s'impose à personne; l'homme est libre de créer la société; l'homme y peut, grâce au contrat social, préserver sa liberté; l'homme est libre de détruire la société (1).

Et voici jusqu'où va Rousseau.

La loi n'oblige, après sa promulgation, que comme volonté persistante du souverain, c'est-à-dire de tous ceux qui constituent le peuple; il faut, d'après Rousseau, que la personne qui la porte soit censée continuer la vouloir pendant tous les instants qui séparent la

(1) Ouv. cit., liv. III, ch. XVIII, p. 179 : « Il n'y a aucune loi fondamentale qui ne se puisse révoquer, non pas même le pacte social; car si tous les citoyens s'assembloient pour rompre ce pacte d'un commun accord, on ne peut douter qu'il ne fût très légitimement rompu. » Rousseau, s'appropriant l'opinion de Grotius, continue : « Grotius pense même que chacun peut renoncer à l'état dont il est membre, et reprendre sa liberté naturelle et ses biens en sortant du pays... Or il seroit absurde que tous les citoyens réunis ne puissent pas ce que veut séparément chacun d'eux. »

minute où elle naît de celle où elle est abrogée, pour que les liens qui réunissent les membres de la société ne se dénouent pas dès qu'ils sont formés, pour que la société ne soit pas une suite sans cesse interrompue d'unions éphémères (1). A plus forte raison, il est indispensable que les lois soient toutes, au premier instant, actuellement voulues par l'intégralité du souverain. La société ne subsistant que par la série des lois, comprises comme volontés collectives, qui dirigent l'action commune et affirment sa vitalité, chacun n'est soumis à une loi nouvelle qu'autant qu'il le veut bien, chacun ne reste associé qu'au jour le jour. La direction de la majorité est reconnue nécessaire pour donner à l'Etat quelque unité et stabilité, pour que cette vie au jour le jour reçoive un correctif, et ne détruise pas, en vérité, toute association aussitôt que née. Mais chaque membre a cependant droit de se retirer, notamment en n'acceptant pas une loi nouvelle. Ce n'est point, d'ailleurs, comme on serait tenté de le croire, en votant contre une loi proposée, qu'on démissionnerait pour ainsi dire; on ne ferait alors qu'affirmer son obéissance à la décision qui sera prise; mais c'est *en ne votant pas*. Et il n'y a qu'un moyen de ne pas voter, c'est de quitter le territoire de la nation dont on a jusque-là fait partie. En effet, si le suffrage *exprès* est le mode normal de consultation du peuple (2), si même c'est le seul pour

(1) Ouv. cit., liv. III, ch. XI, p. 161 : « Ce n'est point par les lois que l'Etat subsiste, c'est par le pouvoir législatif. La loi d'hier n'oblige pas aujourd'hui : mais le consentement tacite est présumé du silence, et le souverain est censé confirmer incessamment les lois qu'il n'abroge pas, pouvant le faire. »

(2) *Contrat social*, liv. I, ch. V, p. 29 : « La loi de la pluralité des suffrages »; nous remarquerons, comme pour Locke, que l'auteur semble bien penser à des suffrages exprimés.

Même remarque pour la note de la p. 49, liv. II, ch. II : « Pour qu'une volonté soit générale, il n'est pas toujours nécessaire qu'elle soit unanime,

la désignation des titulaires du gouvernement dont on parlera ci-dessous (1), il suffit, une fois conclu le premier pacte d'association, de résider sur le territoire de la société pour être soumis à ses lois (2); il suffit aussi de ne point s'opposer aux projets du législateur pour être censé les approuver tacitement (3). Vouloir cette participation constante, même tacite, du peuple à la législation, demeure une exigence démocratique que nous n'avons précédemment rencontrée nulle part.

Voilà en vertu de quelle nécessité de droit, découlant toujours du droit primordial de liberté, du devoir même de liberté, la volonté générale, la *volonté de tous*, au sens rigoureusement exact de ces mots, doit être mise à même de se prononcer sur chaque loi; Rousseau ne se contente pas, comme des auteurs plus anciens, d'une approbation présumée, résultant d'un silence qu'aucune organisation régulière ne sollicite de rompre; nous verrons, à l'occasion des lois constitutionnelles (4),

mais il est nécessaire que toutes les voix soient *comptées*; toute exclusion formelle rompt la généralité. »

Au liv. II, ch. VII, p. 74, il est parlé des « suffrages libres du peuple ».

Liv. III, ch. XII, p. 162 : « Les lois n'étant que des actes authentiques de la volonté générale, le souverain ne sauroit agir que quand le peuple est *assemblé*. » Il est traité ensuite des assemblées fixes et juridiques par leur seule date, et des assemblées extraordinaires.

Liv. IV, ch. II, p. 188, Rousseau examine différentes majorités, quant au chiffre des voix, suivant l'importance des affaires, etc. V. les autres citations.

(1) V. p. 121.

(2) Ouv. cit., liv. IV, ch. II, p. 186 : « Si donc, lors du pacte social, il s'y trouve des opposans, leur opposition n'invalide pas le contrat, elle empêche seulement qu'ils n'y soient compris; ce sont des étrangers parmi lès citoyens. Quant l'Etat est institué, le consentement est dans la résidence; habiter le territoire, c'est se soumettre à la souveraineté. »

(3) Ouv. cit., liv. II, ch. I[er], p. 48 : « Ce n'est point à dire que les ordres des chefs ne puissent passer pour des volontés générales, tant que le souverain, libre de s'y opposer, ne le fait pas. En pareil cas, *du silence universel, on doit présumer le consentement du peuple.* »

(4) V. ci-dessous, p. 123, et n. 2 de la p. 112.

comment il garantit et provoque, tout en la limitant, la libre manifestation de la volonté générale; les assemblées à date fixe, instituées surtout en faveur des décisions constituantes, bénéficient à toutes les branches de la législation. La volonté générale renouvelle ainsi son adhésion au pacte social, et insuffle à la société dont chacun continue à se reconnaître membre un regain de vie, lui communique une impulsion qui soutiendra sa marche jusqu'à un élan nouveau : volonté générale équivaut à volonté permanente de tous de rester citoyens. Quant à la volonté de la majorité, elle ne tient lieu de volonté générale, on vient de le voir, qu'en tant que conséquence indispensable; ses lois ne sont celles de la volonté générale qu'en vertu de la même déduction. Mais en admettant que majorité pût se concevoir en dehors d'un prononcé de la totalité, la majorité ne saurait recevoir légitimement d'avance, en plus du droit de diriger la société (1), celui de la maintenir, d'en maintenir tous les membres sous sa direction; le devoir de liberté oblige chaque volonté, élément de la volonté générale, à garder le droit de se retirer de la société, lorsqu'elle prévoirait devoir passer une loi à laquelle il ne lui conviendrait pas de se soumettre. Pour ce motif, non seulement la volonté générale doit se prononcer ou être appelée à se prononcer

(1) Ouv. cit., liv. I, ch. V, p. 29 : « S'il n'y avoit point de convention antérieure, où seroit... l'obligation pour le petit nombre de se soumettre au choix du grand? La loi de la pluralité des suffrages est elle-même un établissement de convention et suppose au moins une fois l'unanimité. » — On sait que les limites que la liberté se donne, comme élément constitutif de la volonté générale, la laissent subsister pleine et entière. Eh! bien, s'agrégeant à une société, chaque liberté se fixe une première borne dont toutes les autres ne sont que des conséquences voulues comme elle, mais par anticipation. Cette borne, c'est l'acceptation de se conformer aux décisions de la majorité; cette acceptation est nécessaire, mais elle suffit à conserver la liberté, pourvu que celle-ci, d'autre part, ne s'enchaîne pas sans retour dans les cadres de la société.

sur chaque loi, mais personne ne peut être délégué pour la remplacer (1).

Rousseau précise, en énonçant deux applications de cette conséquence : la souveraineté, exercice de la volonté générale, ne peut s'aliéner (2); elle ne peut

(1) Telle est l'opinion de notre auteur qui se dégage, croyons-nous, en particulier, du texte suivant : *Contrat social*, liv. IV, ch. II, p. 186 : « Hors ce contrat primitif [celui qui a décidé la formation de la société], la voix du plus grand nombre oblige toujours tous les autres; c'est une suite du contrat même. Mais on demande *comment un homme peut être libre, et forcé de se conformer à des volontés qui ne sont pas les siennes...* Je réponds que *la question est mal posée.* Le citoyen *consent à toutes les lois, même à celles qu'on passe malgré lui*, et même à celles qui le punissent quand il en ose violer quelqu'une. La volonté *constante* de tous les membres de l'Etat est la volonté générale; c'est *par elle qu'ils sont citoyens* et libres. *Quand on propose une loi* dans l'assemblée du peuple, *ce qu'on leur demande n'est pas précisément s'ils approuvent la proposition ou s'ils la rejettent, mais si elle est conforme on non à la volonté générale qui est la leur*; chacun en donnant son suffrage dit son avis là-dessus et, du calcul des voix se tire la déclaration de la volonté générale. Quand donc l'avis contraire au mien l'emporte, cela ne prouve autre chose sinon que je m'étois trompé, et que ce que j'estimois être la volonté générale ne l'étoit pas. Si mon avis l'eût emporté, j'aurois fait autre chose que ce que j'avois voulu, c'est alors que je n'aurois pas été libre. » Après cela, il apparaît bien que nous n'avons pas outrepassé la pensée de Rousseau : la volonté générale de tous les membres de l'Etat est cette volonté *constante*, *subsistante* qui les fait citoyens et libres; c'est dire que sans elle, ils ne seraient ni citoyens, ni libres, mais sujets, et qu'ainsi le contrat social se trouverait violé; tous doivent donc voter sur chaque proposition, et alors la volonté générale déclare siennes les résolutions de la majorité, qui sont les lois de la société maintenue : ces lois sont, de la sorte, prolongements de la volonté générale. Et ainsi on comprend l'étrange langage qui oppose la volonté de la minorité sur l'objet particulier de la loi à celle qu'elle a comme élément de la volonté générale et qui consiste, d'abord, à maintenir la société, ensuite à prendre les moyens d'atteindre ce but, moyens au nombre desquels il faut placer comme indispensable la direction majoritaire.

(2) *Contrat social*, liv. II, ch. I[er], p. 47 : « Je dis donc que la souveraineté n'étant que l'exercice de la volonté générale, ne peut jamais s'aliéner, et que le souverain, qui n'est qu'un être collectif, ne peut être représenté que par lui-même : *le pouvoir peut bien se transmettre, mais non pas la volonté.* En effet s'il n'est pas impossible qu'une volonté particulière s'accorde sur quelque point avec la volonté générale, il est impossible au moins que cet accord soit durable et constant; car la volonté particulière tend, par sa

même être représentée (1); Rousseau en souligne, tout particulièrement, le motif que nous connaissons déjà : chacun doit participer directement, personnellement, à la volonté générale.

La souveraineté ne peut s'aliéner. Bien que plusieurs auteurs n'aient point présenté absolument le transfert de la souveraineté aux mains d'un prince ou d'un conseil comme une aliénation, c'est d'un transfert complet et sans retour, à moins de conventions spéciales, qu'il s'agissait chez la plupart; c'est ce transfert que l'interprète du contrat social déclare impossible : comment le concilierait-on avec le devoir de liberté ?

Le transfert momentané qui correspond à l'idée habituelle de la représentation ne lui paraît pas plus acceptable : « Si donc le peuple promet simplement d'obéir, il *se dissout* par cet acte, il perd sa qualité de peuple; à l'instant qu'il y a un maître, il n'y a plus de souverain, et dès lors, le corps politique est détruit » (2). Et encore : « *Les députés du peuple ne sont donc ni ne peuvent être ses représentans; ils ne sont que ses commis-*

nature, aux préférences et la volonté générale à l'égalité. Il est plus impossible encore qu'on ait un garant de cet accord, quand même il devroit toujours exister; ce ne seroit pas, en effet, de l'art, mais du hasard. Le souverain peut bien dire : je veux actuellement ce que veut un tel homme, ou du moins ce qu'il dit vouloir; mais il ne peut pas dire, ce que cet homme voudra demain, je le voudrai encore, puisqu'il est absurde que la volonté se donne des chaînes pour l'avenir, et puisqu'il ne dépend d'aucune volonté de consentir à rien de contraire au bien de l'être qui veut. » Il y a, dans ce passage, une phrase qui semble dévoiler l'intime pensée de Rousseau : « le pouvoir peut bien se transmettre, etc. ». La volonté, c'est la volonté générale, la volonté de maintenir la société; ce n'est point le pouvoir de statuer sur chaque cas particulier.

(1) Ouv. cit., liv. III, ch. XV, p. 168 : « La souveraineté ne peut être représentée par la même raison qu'elle ne peut être aliénée; elle consiste essentiellement dans la volonté générale, et la volonté ne se représente point; elle est la même ou elle est autre; il n'y a point de milieu. »

(2) *Contrat social*, liv. II, ch. Ier, p. 48, faisant suite à la citation de la p. 115 de notre travail, note 2.

*saires*, ils ne peuvent rien conclure définitivement. *Toute loi que le peuple en personne n'a pas ratifiée est nulle*; ce n'est point une loi » (1).

On aperçoit les conséquences profondes du système. C'est le bouleversement complet de ce qui se passe ordinairement et surtout de ce qui s'était passé avant Rousseau : les lois quelconques, y compris les lois d'organisation du corps politique, les lois constitutionnelles, ne sont rien, absolument rien, quand elles sont promulguées par un prince (2), auquel le peuple s'est aliéné ou s'aliène en promettant simplement d'obéir : en effet, dans ce cas, notre auteur le dit expressément, le corps politique est dissous; que régiraient les lois?

Des députés, qu'aucun principe n'empêche de nommer, ne peuvent que préparer les lois, présenter des projets, que le peuple devra ratifier avant d'être tenu de s'y conformer; nous savons que la ratification tacite à la rigueur suffira, mais, en tout cas, les citoyens auront toujours droit de désapprouver; et les individualités extérieures au peuple qui voudront mettre ces projets à exécution auront le devoir de s'inquiéter préalablement de son avis et de le laisser se manifester.

De ces principes résulte, à plus forte raison, la nullité de toute mesure législative prise par une personne qui n'aurait reçu du peuple aucun mandat, et qui se soucierait peu de le consulter sur les directions qu'elle désirerait lui imprimer; or c'est le cas de beaucoup de gouvernements de fait.

Mais poursuivons l'examen des principes, afin de juger de la légitimité de ces gouvernements, d'après Rousseau, en pleine connaissance de cause.

(1) *Contrat social*, liv. III, ch. XV, p. 169, faisant suite à la citation de la p. 116 de notre travail, note 1.

(2) Ou une aristocratie, cas auquel, évidemment, les mêmes règles s'appliquent.

La volonté générale n'est pas seulement la volonté de tous (1). Elle est la volonté qui prononce sur tous, et sur tous les cas semblables abstraitement considé-

(1) On nous objectera peut-être que Rousseau a dit, *Contrat social*, liv. II, ch. III, p. 52 : « *Il y a souvent bien de la différence entre la volonté de tous et la volonté générale*; celle-ci ne regarde que l'intérêt commun, l'autre regarde à l'intérêt privé, et n'est qu'une somme de volontés particulières; mais ôtez de ces mêmes volontés les plus et les moins qui s'entre-détruisent, reste pour somme des différences la volonté générale. » La première impression qui se dégage de ce texte n'est-elle pas que la volonté générale, ne regardant que l'intérêt commun, se confond avec cet intérêt et constitue une entité abstraite entièrement distincte des volontés particulières? C'est remettre en question le sens de l'expression « volonté générale » chez Rousseau. Nous avons démontré (v. p. 112 ci-dessus) que la volonté générale est toujours directement ou indirectement, c'est-à-dire par elle-même ou par la majorité, la volonté subsistante, actuelle de tous. Mais nous savons aussi que la volonté de tous n'est volonté générale que comme statuant sur les intérêts sociaux, donc comme tendant à maintenir la société, et donc, puisque ce maintien est, en fin de compte, l'*essence même de l'intérêt général*, que comme décidant et agissant en vue de l'intérêt général. Or les volontés particulières, dont l'ensemble forme la volonté sociale de tous, la volonté générale, en vertu du contrat social, tout en gardant présent, lorsqu'elles se prononcent, le but social et d'intérêt général qu'elles poursuivent comme but éminent, transcendant, peuvent, en fait, se laisser guider, à l'occasion des lois particulières, par des vues plus étroites, d'intérêt général incompris, et souvent d'intérêt privé, par des considérations qui voilent le but supérieur et le relèguent dans le domaine du vague, de l'inefficace, du presque oublié. Et ainsi, la volonté de tous se trouve, plus d'une fois, réputée volonté générale, sans avoir avec la volonté générale d'autre contact que cette intention vague et peu consistante. Et ainsi Rousseau, qui, d'une part, a souvent une terminologie peu précise, et, de l'autre, aime les formules frappantes, a pu dire sans être illogique : « Il y a souvent bien de la différence, etc. »; bien de la différence, *cela ne signifie point qu'elles diffèrent entièrement*. Son tort principal a été de ne pas assez s'expliquer. De la sorte, on comprend que la volonté générale se confonde avec l'intérêt général, sans pour autant se séparer de la volonté de tous, sans pouvoir rien légitimer en dehors du prononcé de cette volonté.

En faveur de cette interprétation nous avons un passage qui ne nous paraît laisser place à aucun doute; il est tiré du chap. I[er] du livre IV du *Contrat social* (p. 183), intitulé : « Que la volonté générale est indestructible »; le voici : « Quand le nœud social commence à se relâcher..., quand les intérêts particuliers commencent à se faire sentir... *la volonté générale n'est plus la volonté de tous.* »

rés (1). Notre philosophe estime de droit naturel que toutes les lois soient toujours générales dans leur objet comme dans leur source, de façon que chacun, se trouvant touché par les règles mêmes qu'il édicte ou autorise, les veuille conformes à la plus stricte équité; de façon que chacun, conservant sa liberté, par la transformation qu'elle subit en pouvoir sur les autres, n'en use pas pour opprimer autrui, mais uniquement pour lui maintenir comme à soi cette liberté civile qui continue dans l'état social la liberté naturelle (2).

Une déduction logique des caractères nécessaires à la volonté générale, c'est donc que le peuple ne devra pas pourvoir lui-même à l'exécution de ses lois, décider comme il convient de les appliquer aux cas innombrables qui surgissent au cours de la vie quotidienne

(1) *Contrat social*, liv. II, ch. VI, p. 65 : « Quand je dis que l'objet des lois est toujours général, j'entends que *la loi considère les sujets en corps* et *les actions comme abstraites*, jamais un homme comme individu, ni une action particulière. Ainsi la loi peut bien statuer qu'il y aura des privilèges, mais elle n'en peut donner nommément à personne. »

(2) *Contrat social*, liv. II, ch. IV, p. 56 : « Pourquoi la volonté générale est-elle toujours droite; et pourquoi tous veulent-ils constamment le bonheur de chacun d'eux, si ce n'est parce qu'il n'y a personne qui ne s'approprie ce mot chacun et qui ne songe à lui-même en votant pour tous? Ce qui prouve... que la volonté générale pour être vraiment telle doit l'être dans son objet ainsi que dans son essence; qu'*elle doit naître de tous pour s'appliquer à tous*, et qu'elle perd sa rectitude naturelle lorsqu'elle tend à quelque objet individuel et déterminé parce qu'alors jugeant de ce qui nous est étranger, nous n'avons aucun principe d'équité qui nous guide... On doit concevoir par là que ce qui généralise la volonté est moins le nombre des voix que l'intérêt commun qui les unit; car dans cette institution, *chacun se soumet nécessairement aux conditions qu'il impose aux autres* : accord admirable de l'intérêt et de la justice, qui donne aux délibérations communes un caractère d'équité qu'on voit s'évanouir dans la direction de toute affaire particulière, faute d'un intérêt commun... Par quelque côté qu'on remonte au principe, on arrive toujours à la même conclusion savoir, que le pacte social établit entre les citoyens une telle égalité, qu'ils s'engagent tous sous les mêmes conditions et doivent jouir tous des mêmes droits. Ainsi, *par la nature du pacte*, tout acte authentique de la volonté générale oblige ou favorise également tous les citoyens. »

de tous ses membres. Non seulement la chose est impraticable, ce n'est pas son affaire : « Toute fonction, déclare Rousseau, qui se rapporte à un objet individuel n'appartient point à la puissance législative » (1). Et plus loin : « Il [le peuple] peut et doit l'être [représenté] dans la puissance exécutive, qui n'est que la force appliquée à la loi » (2).

N'est-ce point là la légitimation, de plein droit, des gouvernements de fait surgis de leur propre initiative, leur légitimation, du moins, en tant que pouvoir exécutif?

Non, car Rousseau veut que l'exécutif, qu'il appelle plus spécialement gouvernement, soit élu par le peuple. N'aurait-on pas tout lieu de s'étonner du contraire, connaissant l'esprit de sa doctrine ?

Cependant, l'élection de députés, la désignation d'un titulaire du pouvoir exécutif sont des votes sur objet particulier? Evidemment. Et notre auteur n'hésite pas à le reconnaître. Seulement, il s'agit de mesures exceptionnelles, indispensables : dès lors que tous les citoyens à la fois ne peuvent passer le plus clair de leur temps à confectionner des projets de loi, dès lors que leur intrusion dans les mesures exécutives serait illégitime, il faut des personnes pour tenir ces emplois, et comme la puissance appartient aux citoyens avec la liberté, eux seuls ont droit de la communiquer (3); le peuple, faisant cette

(1) *Contrat social*, liv. II, ch. VI, p. 65.

(2) Ouv. cit., liv. III, ch. XV, p. 170. V. liv. III, ch. XVI, p. 173 : « S'il étoit possible que le souverain considéré comme tel eût la puissance exécutive, le droit et le fait seroient tellement confondus, qu'on ne sauroit plus ce qui est loi et ce qui ne l'est pas; et le corps politique ainsi constitué seroit bientôt en proie à la violence contre laquelle il fut constitué. »

(3) P. 740, col. 2, du *Gouvernement de la Pologne*, Rousseau parle du droit que donne la *nature* aux citoyens de participer à l'administration de leur pays par l'envoi de députés aux assemblées.

élection, de souverain se convertit sur-le-champ en démocratie (1). Et c'est même le suffrage exprès que Rousseau réclame ici toujours; point d'assentiment tacite comme pour la sanction des lois. Rousseau parle, en divers endroits (2), de l'*acte*, — donc de quelque chose de précis, de déterminé, d'exprès, — par lequel le peuple « nomme les chefs qui seront chargés du gouvernement établi »; et il l'oppose à la loi préalable par laquelle « le souverain statue qu'il y aura un corps de gouvernement établi en telle ou telle forme » (3). Rousseau ne prévoit nulle part, comme il le fait pour la loi, d'exception à cette règle; quand il parle de l'assentiment tacite, il y voit une soumission à la « souveraineté » (4) ou une manifestation de la volonté générale (5); il ne semble pas du tout envisager cet assentiment comme suffisant pour la désignation des chefs; cela ne surprend pas, d'autant que, selon lui, cet acte est de nature assez

(1) *Contrat social*, liv. III, ch. XVII, p. 174, il dit : « Sous quelle idée faut-il donc concevoir l'acte par lequel le gouvernement est institué? Je remarque d'abord que cet acte est complexe ou constitué de deux autres : savoir l'établissement de la loi et l'exécution de la loi. Par le premier, le souverain statue qu'il y aura un corps de gouvernement établi sous telle ou telle forme; et il est clair que cet acte est une loi. Par le second, le peuple nomme les chefs qui seront chargés du gouvernement établi. Or cette nomination étant un acte particulier n'est pas une seconde loi, mais seulement une suite de la première et une fonction du gouvernement. La difficulté est d'entendre comment on peut avoir un acte de gouvernement avant que le gouvernement existe, et comment le peuple qui n'est que souverain ou sujet, peut devenir prince ou magistrat dans certaines circonstances. C'est encore ici que se découvre une de ces étonnantes propriétés du corps politique par lesquelles il concilie des opérations contradictoires en apparence; car *celle-ci se fait par une conversion subite de la souveraineté en démocratie*, en sorte que, sans aucun changement sensible, et seulement par une *nouvelle relation de tous à tous*, les citoyens, devenus magistrats, passent des actes généraux aux actes particuliers, et de la loi à l'exécution. »

(2) V. ouv. cit., liv. III, ch. I[er], p. 95; ch. XVI, p. 173; ch. XVII, p. 174.

(3) V. ci-dessus, note 1.

(4) V. ci-dessus, p. 113, note 2.

(5) V. ci-dessus, p. 113, note 3.

différente de celle de la loi pour qu'on n'y étende point les mêmes dérogations.

Il a soin de remarquer que l'institution du gouvernement n'est d'ailleurs pas un contrat, qui engagerait le peuple envers lui. Souvenons-nous des caractères de la souveraineté, tels que les voit notre auteur. « Ceux qui prétendent que l'acte par lequel un peuple se soumet à des chefs n'est point un contrat ont grande raison. Ce n'est absolument qu'une *commission*, un emploi, dans lequel, simples officiers du souverain, ils exercent en son nom le pouvoir dont il les a faits dépositaires, *et qu'il peut limiter, modifier, et reprendre quand il lui plaît.* L'aliénation d'un tel droit étant incompatible avec la nature du corps social est contraire au but de l'association » (1). Rousseau précise : « Quand donc il arrive que le peuple institue un gouvernement héréditaire, soit monarchique dans une famille, soit aristocratique dans un ordre de citoyens, *ce n'est point un engagement qu'il prend*, c'est une forme provisionnelle

(1) *Contrat social*, liv. III, ch. I[er], p. 95.

Même idée développée, liv. III, ch. XVI, p. 173 : « Les citoyens étant tous égaux par le contrat social, ce que tous doivent faire, tous peuvent le prescrire, au lieu que nul n'a droit d'exiger qu'un autre fasse ce qu'il ne fait pas lui-même. Or c'est proprement ce droit indispensable pour faire vivre et mouvoir le corps politique, que le souverain donne au prince en instituant le gouvernement. Plusieurs ont prétendu que l'acte de cet établissement était un *contrat* entre le peuple et les chefs qu'il se donne, contrat par lequel on stipulait entre les deux parties les conditions sous lesquelles l'une s'obligeait à commander et l'autre à obéir. On conviendra, je m'assure, que voilà une étrange manière de contracter. Mais voyons si cette opinion est soutenable. Premièrement, l'autorité suprême ne peut pas plus se modifier que s'aliéner; la limiter, c'est la détruire. Il est absurde et contradictoire que le souverain se donne un supérieur; *s'obliger d'obéir à un maître, c'est se remettre en pleine liberté.* De plus, il est évident que ce contrat du peuple avec telles ou telles personnes serait un acte particulier; d'où il suit que ce contrat ne saurait être une loi, ni un acte de souveraineté, et que par conséquent il serait illégitime. »

qu'il donne à l'administration, jusqu'à ce qu'il lui plaise d'en ordonner autrement » (1).

« Quand il lui plaît, jusqu'à ce qu'il lui plaise », voilà qui semble indiquer une faculté illimitée et inconditionnée de renouveler le personnel gouvernemental et son organisation.

Cependant Rousseau, dans le chapitre même où il emploie ces expressions, indique que certaines assemblées périodiques auront précisément pour but de permettre à ces volontés populaires de se manifester (2), et il dit ailleurs (3) qu'en dehors d'elles, le peuple ne pourra légitimement exprimer son vouloir que dans les assemblées qui auront été convoquées par les magistrats préposés à cet effet, et qui l'auront été dans les formes établies par la loi. Ce sont là, pratiquement, des restrictions notables à la toute-puissance du peuple, malgré le droit qu'il a, en matière de lois, d'exprimer sa volonté par son silence même; il paraît bien qu'il doive attendre l'une de ces réunions légales pour protester le cas échéant.

Mais il faut observer que si les magistrats en question empêchent ces assemblées, rien n'obligera à rester dans la situation actuelle, car alors les magistrats enfreignant eux-mêmes les lois et se déclarant les ennemis de

(1) *Contrat social*, liv. III, ch. XVIII, p. 177.

(2) Ouv. cit., liv. III, ch. XVIII, p. 179 : « L'ouverture de ces assemblées, qui n'ont pour objet que le maintien du traité social, doit toujours se faire par deux propositions qu'on ne puisse jamais supprimer, et qui passent séparément par les suffrages. La première, s'il plaît au souverain de conserver la présente forme de gouvernement. La seconde, s'il plaît au peuple d'en laisser l'administration à ceux qui en sont actuellement chargés. »

(3) *Contrat social*, liv. III, ch. XIII, p. 164 : « Mais, hors de ces assemblées juridiques par leur seule date, toute assemblée du peuple qui n'aura pas été convoquée par les magistrats préposés à cet effet, et selon les formes prescrites, doit être tenue pour illégitime, et tout ce qui s'y fait pour nul, parce que l'ordre même de s'assembler doit émaner de la loi. »

l'Etat, le peuple se trouvera comme en cas de légitime défense et pourra passer outre (1); le peuple, à l'origine, lorsqu'il n'existait aucun magistrat, était tout puissant, quelle que fût la forme de son intervention; pourquoi aurait-il cessé de l'être, quand les circonstances l'exigent?

Par conséquent, tout gouvernement qui se dresse en violation des lois constitutionnelles existantes, tout gouvernement de fait, sera légitime, *comme pouvoir exécutif*, si tel est le bon plaisir du peuple. C'est là le principe qui forme l'opposé absolu du principe de Hobbes, Bossuet et Fénelon. Rares sont les exceptions en théorie; plus rares seront-elles encore en pratique. Elles ne résulteront que de circonstances tout à fait extraordinaires, nous nous en convaincrons tout à l'heure. Mais examinons une à une nos habituelles hypothèses.

Il est à peine besoin de remarquer que ce que nous avons dit tout à l'heure des gouvernements en général s'applique, pour le cas de vacance du pouvoir, aux gouvernements de fait; ce sont même ceux-là, semble-t-il, qu'intéressent le plus les dernières conséquences que nous avons déduites des prémisses de Rousseau. Au refus des magistrats de convoquer l'assemblée des citoyens, nous croyons devoir assimiler leur disparition, pour une cause quelconque. Qu'est-ce qui obligerait le peuple à demeurer dans l'anarchie? N'a-t-il pas droit, en principe, de se choisir un gouvernement, avant toute réglementation de ses assemblées? Quand cette réglementation est dans l'impossibilité de fonctionner, les droits primordiaux du peuple ne subsistent pas moins. L'hypothèse est d'autant plus vraisemblable que, la

(1) Ouv. cit., liv. III, ch. XVIII, p. 179 : « Car alors le prince ne sauroit les empêcher sans se déclarer ouvertement infracteur des lois et ennemi de l'Etat. »

plupart du temps, le « magistrat » chargé de convoquer les assemblées, ce sera le prince lui-même, maintenant disparu.

Si, comme nous en avons l'habitude, nous assimilons la vacance de droit à la vacance de fait, c'est-à-dire si la doctrine de notre auteur nous permet de considérer comme n'existant plus le gouvernement qui a violé certaines règles supérieures de droit, si elle autorise l'insurrection dans certains cas, il semble bien qu'*aucune restriction* ne doive alors entraver la toute-puissance du peuple. Et en effet, sans parler de la faculté reconnue au peuple de délibérer, malgré le prince, dans ses assemblées périodiques (1), nous voyons Rousseau s'exprimer très clairement au sujet de la désobéissance légitime des citoyens au gouvernement : « Quand le prince n'administre plus l'Etat selon les lois et qu'il usurpe le pouvoir souverain..., il se fait un changement remarquable; c'est que non pas le gouvernement, mais l'Etat se resserre; je veux dire que le grand Etat se dissout et qu'il s'en forme un autre dans celui-là, composé seulement des membres du gouvernement, et qu'il n'est plus rien au reste du peuple que son maître et son tyran. De sorte qu'à l'instant que le gouvernement usurpe la souveraineté, *le pacte social est rompu*; et tous les simples citoyens rentrés de droit dans leur liberté naturelle sont forcés, mais non pas obligés d'obéir » (2). Il est évident, d'après ce passage, qu'au cas de tyrannie du gouvernement, on n'a plus à tenir compte d'aucune loi, ni de cette règle inhérente à l'état social, qui veut que le peuple ne se réunisse qu'en des comices fixés d'avance; on est sorti de l'état social, puisque la volonté générale n'est plus à même de le

(1) Voir p. précédente, note 1.

(2) *Contrat social*, liv. III, ch. X, p. 158.

soutenir; le pacte est à reformer; les individus peuvent se réunir quand et comme il leur plaît et décider ce qui leur plaît. Si un gouvernement de fait a leur assentiment, par là même il sera légitime; par contre, sans leur assentiment, il ne pourra prétendre à aucun pouvoir.

Si le gouvernement a un titulaire (ou des titulaires) auquel on ne saurait reprocher nulle faute, là encore, d'après Rousseau, le peuple pourra lui donner congé sans motif et le remplacer. Et c'est alors qu'apparaît le caractère ultra-démocratique du système de Rousseau.

Le caprice du peuple, telle est bien la loi suprême. Néanmoins, c'est dans cette hypothèse que nous trouvons quelques obstacles à la légitimation pratique d'un gouvernement de fait. Nous savons, en effet, que le peuple n'a le droit de délibérer que dans ses assemblées périodiques, ou sur convocation du pouvoir exécutif. Dans les temps troublés où s'élèvent ordinairement les gouvernements de fait, le peuple attendra-t-il, pourra-t-il seulement attendre la date régulière de sa réunion pour conférer utilement le pouvoir au gouvernement de fait qui l'aura séduit? On ne doit pas espérer sérieusement que le gouvernement jusqu'alors en exercice fournisse au peuple des armes contre lui; à moins qu'il ne juge la situation intenable et ne préfère quitter paisiblement le pouvoir; l'histoire fournit des exemples de gestes de ce genre; ce n'est pas ce qui se produira le plus souvent. Le peuple aura donc toutes sortes de chances de délibérer illégitimement.

Mais dans cette hypothèse même, la volonté du peuple, manifestée explicitement en n'importe quelle forme, ne tardera pas à être toujours légitime, si le gouvernement de fait se maintient au point de faire complètement disparaître l'ancien, de le décider à ne plus se réclamer

du choix du peuple pour gouverner. D'abord, une date de réunion régulière se présentera sans retard. Et même, sans cela, le gouvernement ancien ayant abandonné toute prétention au pouvoir, une véritable vacance se sera produite; et l'on sera retombé dans la première des deux hypothèses précédentes; le principe que rien ne peut obliger le peuple à rester dans l'anarchie s'appliquera. Le peuple délibérera toujours légitimement désormais.

En résumé, dans l'ensemble des cas, le peuple, le peuple entier est et doit être le maître souverain. Il est seul vrai législateur; les députés ne peuvent être que des préparateurs de la loi, constitutionnelle comme ordinaire. Seul il a le droit de désigner le titulaire du pouvoir exécutif qu'il garde la liberté de congédier à sa guise.

Ces principes, qui fournissent de justes titres à tous les gouvernements de fait que le peuple consacre, aux rares exceptions près par nous signalées, sont également cause, en sens contraire, que tout gouvernement de fait qui croit trouver dans son seul vouloir et dans les services qu'il rend au public une légitimation, est radicalement illégitime, et ses décrets radicalement nuls.

Point de place ici pour des autorisations présumées comme on en rencontre chez Grotius et Pufendorf, nécessaires de la part du prince ou du sénat déchus pour que le nouveau gouvernement ait le droit de gouverner. Quand par hasard le peuple n'est pas en mesure de se prononcer, le gouvernement de fait reste sans base juridique. Mais dès que le peuple a le droit de manifester sa volonté, personne ne saurait le remplacer. Et ce droit est d'autant plus effectif qu'il nous semble devoir être exercé toujours expressément.

En effet, d'abord, nous le savons, la désignation des « chefs » paraît ne pouvoir être qu'expresse. Comment

donc des gouvernements de fait se targueraient-ils d'une désignation populaire, uniquement parce qu'on les aurait jusque là tolérés ?

Or la loi constitutionnelle qui organise le « gouvernement », pour être acceptée tacitement par le peuple, doit être proposée par des élus du peuple. On aperçoit le cercle vicieux. Si le gouvernement est de fait, c'est-à-dire précisément si le peuple ne l'a pas élu, comment aurait-il le droit de légiférer sur lui-même constitutionnellement, sous bénéfice de ratification populaire ?

Et d'ailleurs, lorsque Rousseau déclare que l'acte qui crée le gouvernement se décompose en deux autres, une loi constitutionnelle qui pose des règles à sa forme et à son action, et un acte sur objet particulier qui tend à la désignation d'un ou de plusieurs titulaires du pouvoir gouvernemental, il paraît admettre que cet acte particulier doit suivre l'acte à objet général. Voilà qui rend impossible la ratification tacite de la partie proprement légale de l'acte institutif du gouvernement, puisque cette partie légale devrait exister avant celui qui pourrait la proposer!

A moins qu'on ne suppose le gouvernement précédent, — encore légitime à l'égard du peuple, sauf au cas où, suivant l'expression de Rousseau, il a usurpé le pouvoir souverain, — assez bon pour faire cette proposition. Sans doute! Mais n'est-ce point se bercer de beaucoup d'illusions?

Et puis, tout ne serait-il pas alors accompli très régulièrement? Non. Il ne faudrait pas aller jusqu'à croire le gouvernement de fait rétroactivement supprimé par l'acte légal émanant de l'ancien gouvernement régulier; si cela était, la question de légitimation du gouvernement de fait ne se poserait pas, puisque l'intervention de l'ancien gouvernement ayant pour effet de manifester la volonté tacite du peuple ferait du gouver-

nement nouveau un gouvernement essentiellement et initialement légal. En réalité, le gouvernement est de fait, dès lors qu'en fait il s'attribue le pouvoir, sans se préoccuper de savoir s'il agit légitimement ou non. Or, nous supposons toujours dans nos raisonnements un gouvernement de cette sorte. Si le gouvernement est légitimé ensuite par quelqu'un qui avait légalement le droit de lui conférer le pouvoir, peut-être est-on autorisé à dire qu'il devient légal au sens le plus rigoureux du mot, légal par rapport à l'ancienne légalité. Cela ne l'empêchera pas d'avoir été de fait jusqu'alors.

Autrement, on devrait soutenir qu'avec la doctrine de Rousseau il n'y aurait jamais de gouvernement de fait, disons seulement presque jamais pour être tout à fait exact : seuls le seraient les gouvernements insurrectionnels qui ne parviendraient pas à obtenir la régularisation de leurs pouvoirs; et nous ne croyons pas, à considérer les événements, que ces gouvernements-là soient les plus nombreux. Expliquons notre pensée. Nous savons qu'il n'y a de capable de légitimer un gouvernement que le peuple, toujours législateur, législateur régulier et nécessaire, auquel aucune constitution ne peut enlever cette qualité. Un gouvernement de fait ne recevra donc ses titres de légitimité qu'en se soumettant au verdict du peuple. En même temps que légitimé, il sera ainsi légalisé, par le même acte (1); non pas qu'il devienne conforme à l'ancienne constitution, mais parce qu'il recevra son pouvoir du peuple, que la constitution invariable de ce peuple veut toujours législateur. Il est donc bien vrai que les gouvernements de fait, si on en aperçoit néanmoins la possibilité dans

(1) Nous nous en tenons toujours évidemment à la suite des actes, telle que la voit Rousseau, la loi constitutionnelle étant posée avant que s'opère la désignation des titulaires du gouvernement.

cette opinion, ne sauraient jamais être légalisés, puisque dès lors ils perdraient rétroactivement leur caractère.

Pour nous résumer, disons donc que les gouvernements de fait ne sont pas impossibles avec la doctrine de Rousseau, que, cependant, toute volonté du peuple en forme légale est loi, et que toute loi constitutionnelle doit être et ne peut être qu'une volonté expresse du peuple, ou mieux du souverain. Avec la dernière proposition, déjà émise, mais maintenant éclairée par les deux autres, éclate le triomphe des constitutions écrites. Chez Locke, Wolff et Vattel, la loi constitutionnelle apparaissait déjà comme une prérogative de la volonté présente du peuple et non plus comme une émanation de la coutume. Mais certains droits acquis empêchaient normalement le peuple d'utiliser son pouvoir constituant. Chez Rousseau, point de ces droits acquis, sauf ceux de la loi même qui, nous le savons, sont une si rare et si fragile barrière! Toute expression de la volonté générale relative à l'organisation des pouvoirs est, on peut le dire, une loi fondamentale, constituante. La loi constituante étant ainsi toujours modifiable par un simple changement de volonté, c'est la réalisation la plus extrême de la théorie des constitutions écrites; un nouvel écrit efface le précédent, sans que rien l'empêche de produire cet effet destructeur et de réédification. Cette manière d'envisager les choses engendrera dans la pratique, à partir de 1789, les plus graves conséquences. On considérera plus d'une fois toute manifestation de la volonté populaire comme légale, alors même qu'elle sera évidemment contraire à la loi jusque-là en vigueur, alors même qu'elle ne portera que sur un objet concret, le choix d'un gouvernement, l'élection d'une Assemblée nationale, car on aura oublié les détails de la doctrine, entre autres celui qui veut que la nomination d'un gouvernement soit toujours précédée de sa réglementation.

Mais d'autre part, le principe de la volonté populaire en forme légale toujours loi valable ne sera pas uniformément admis toujours et par tous. Et bien des constitutions seront considérées comme liant indéfiniment le peuple lui-même, tant que les clauses en seront respectées par le gouvernement. En tout cas, le pouvoir constituant actuel et exprès est définitivement uni au pouvoir d'instituer, en ce sens que qui possède le premier possède le second. Mais la réciproque n'est pas toujours vraie. Pour Rousseau, comme pour Locke, comme plus tard pour Mably, Siéyès, etc., on ne peut non plus avoir le droit de conférer la légitime puissance à un gouvernement qu'avec celui de la réglementer; non pas qu'on doive nécessairement, d'après tous ces auteurs, exercer simultanément ces deux prérogatives; mais on ne peut pas n'être investi que de l'une d'elles, l'autre étant réservée à un pouvoir plus développé, plus autorisé. Plus tard, nous le verrons, des auteurs comme des partis politiques admettront cette division et cette superposition. Pour J.-J. Rousseau, un gouvernement de fait n'est jamais légitimé à demi et provisoirement; il l'est tout à fait et devient dès lors légal, ou ne l'est pas du tout.

En un mot, Jean-Jacques Rousseau est, ainsi que nous l'avions laissé prévoir, le représentant de la pensée démocratique la plus absolue; non seulement, il nous conduit beaucoup plus loin que Locke et Vattel et tous ceux qui les annonçaient; mais il nous faut reculer jusqu'à La Boëtie pour retrouver une doctrine aussi ennemie de l'autorité des rois. Il y a entre les deux la différence qui sépare un essai presque informe d'une œuvre forgée avec soin aux ardeurs concentrées d'une méditation puissante. Les idées frondeuses, turbulentes, de La Boëtie portent la trace de l'époque troublée où elles prirent naissance; elles ne se resserrent pas en un

faisceau bien roide dont on puisse asséner de mortels coups. Celles de Rousseau, au contraire, ont été serties en des formules frappantes, au milieu de la paix, et dans le calme d'une haine implacable contre le despotisme. Elles sont aux antipodes des systèmes de Hobbes, de Bossuet, de Fénelon, aussi intransigeantes dans un sens, que les leurs le sont dans l'autre. Il n'avait fallu rien moins que la gloire d'un Louis XIV pour couvrir la superbe de ces dernières. Il n'y eut pas trop des désordres de la Régence et de l'avilissement d'un Louis XV pour donner du crédit aux hardiesses de Rousseau. Mais dès qu'elles eurent eu prise sur l'opinion, arme fortement trempée, elles y entrèrent comme un coin, et leur effet fut terrible : auprès d'elles, les déclamations de La Boëtie n'avaient été que jeu d'enfant.

Rousseau fut, sur le terrain politique (et si on laisse de côté la poussée même des besoins publics) la cause principale de la Révolution française. Plaçant partout la liberté conçue comme un droit absolu à l'indépendance, il poussa jusqu'au paroxysme l'impatience d'un pouvoir quelconque : est-il besoin de remarquer qu'une doctrine n'agit pas seulement par ses principes raisonnés, mais aussi, et surtout, à l'égard des foules, par son esprit, qu'elles adoptent et auquel elles font produire les résultats les plus inattendus de son initiateur ?

Et en ce qui concerne ces principes mêmes, comment aurait-on supporté longtemps, après s'en être pénétré, un gouvernement pareil à celui des Bourbons? Comment aurait-on fondé sa légitimité? Et, d'autre part, puisque tout gouvernement de fait devient de droit, s'il arrive à conquérir l'assentiment du peuple, pourquoi résister à la tentation, souvent si vive, de s'emparer du pouvoir, de capter les faveurs populaires, de se faire légitimer? Sans doute, on ne se sentira point solide : le flot qui vous apporta risque de vous renverser. C'est ce qui

arrive. Et c'est de 1789 à 1870 un flux et un reflux continuels de tous les partis, de tous les prétendants, de toutes les ambitions à la tête du pays. On compte, dans cette période, une douzaine environ de révolutions et autant de gouvernements de fait.

# CHAPITRE III

## Troisième période. Première phase. Montesquieu. — Les « révolutionnaires » : Mably, Siéyès, Condorcet; Benjamin Constant.

Ce qui caractérise cette troisième période dès sa première phase, c'est un mouvement d'éloignement à l'égard de la légitimation par la souveraineté illimitée du peuple. — Une sorte de synthèse s'opère, sous la pression des exigences pratiques, entre les doctrines moyennes de l'Ecole du droit de la nature et des gens (Grotius, Pufendorf, Vattel, etc.) et celle de Rousseau. La légitimation par la seule volonté du peuple constitue encore le fond des doctrines nouvelles, mais une conception moins absolue du droit de liberté entraîne, dans la mise en œuvre de la souveraineté populaire, diverses atténuations de son efficacité. — Cette combinaison préside à la Révolution et y survit; elle influencera plus d'un auteur au XIX$^{e}$ siècle.

Rousseau était donc allé aussi loin qu'il est possible; la position qu'il avait prise était difficile à maintenir; reculer paraissait inévitable. C'est ce qui eut lieu.

Mais avant d'en donner la preuve, disons un mot d'un publiciste au nom immortel, que le lecteur est sans doute surpris de n'avoir pas encore rencontré, étant connue la date des ouvrages qui ont fondé sa réputation. Nous voulons parler de *Montesquieu* (1).

Nous l'avons jusqu'ici laissé dans l'ombre, quoiqu'il fût contemporain des derniers écrivains de la série précédente, non parce qu'il ne professerait point les mêmes principes, mais parce que rien dans ses écrits ne nous a paru résoudre directement ou indirectement d'une façon

(1) Charles de Secondat, baron de Montesquieu; né en 1689 au château de la Brède, près de Bordeaux; quelque temps magistrat au Parlement de cette ville; publiciste et philosophe. Mort à Paris en 1755.

nette le problème qui nous occupe, et que, de la sorte, nous n'avions aucun motif de le placer au milieu d'un groupe dont il aurait détruit l'harmonie. Il n'est peut-être pas inutile, sur ce point, de rendre attentif à une vérité devenue banale : Montesquieu occupe dans la gamme des intelligences de génie une place toute différente de celle de Rousseau. Autant la pensée de ce dernier travaille repliée sur elle-même, et, dissociant toute idée en abstractions ardues, en déduit rigoureusement des conséquences fatales, sans se laisser distraire de sa marche par un regard jeté au dehors; autant la pensée de Montesquieu, avant tout curieuse des faits, s'éclaire d'une vue nette et minutieuse des réalités, et essaie simplement d'y accommoder au mieux les institutions politiques existantes.

Nous remarquerons cependant, dans un but d'exactitude, que l'auteur de l'*Esprit des Lois* paraît avoir admis l'hypothèse d'un état de nature, préalable à l'état de société (1), et la nécessité de fait d'une union des volontés pour affermir la société (2). Croit-il, pour autant, à un droit naturel de liberté, et à l'obligation d'obtenir le consentement de ceux qu'on assujettit? Légitime-t-il les gouvernements de fait par la volonté du peuple ou par l'ordre social? (3). Autant de questions qu'il ne résout pas ou que ses principes ne permettent

(1) *Esprit des lois*, liv. I, chap. II « Des lois de la nature » : « Pour les connaître bien, il faut considérer un homme *avant l'établissement des sociétés.* »

(2) Ouv. cit., liv. I, ch. III : « Les forces particulières ne peuvent se réunir sans que toutes les volontés se réunissent. » V. aussi, *Lettres persanes*, la nomination par le peuple du roi des Troglodytes, après le règne de la vertu (*Lettre XIV*).

(3) Noter seulement la constatation faite par Montesquieu de l'opinion *des races musulmanes* sur la légitimité des gouvernements, *Esp. des Lois*, liv. IV, ch. XIV : « ... dans les pays mahométans... la religion regarde la victoire ou le succès comme un jugement de Dieu; de sorte que *personne n'y est souverain de droit, mais seulement de fait* »,

pas de résoudre : l'objet de son ouvrage est tout différent, et il ne leur consacre aucune remarque incidente. Il reconnaît toutes les formes de gouvernements, puisqu'il en étudie la nature et le principe sans proclamer la supériorité absolue d'aucune (1); n'y voit-il que des établissements d'une démocratie primitive prononçant en vertu d'un droit primodial? Voilà ce qui nous paraît improbable.

Quant aux quatre écrivains qui méritent de nous retenir, nous exposerons d'abord sans désemparer leurs principes généraux respectifs sur la légitimité, puis nous ferons connaître, également en bloc, leurs solutions à l'égard des gouvernements de fait.

L'abbé *de Mably* (2), dont la doctrine en son ensemble se ressent assez peu de la robe qu'il portait, est un adepte des droits naturels de liberté (qu'il appelle indépendance) et d'égalité : le premier le frappe davantage en dehors de la société, comme constituant alors le droit primordial; le second est le seul qu'il aperçoive dans la société; tel qu'il le présente, ce droit ressemble fort, d'ailleurs, à ce que Locke, par exemple, conservait comme minimum de liberté compatible avec le milieu social, à la liberté civile de Rousseau, transformation de la liberté naturelle; dans ces droits, il y avait de l'égalité : Mably n'a voulu voir que cela (3). Pensant

(1) *Esp. des Lois*, liv. III, ch. I : « Sa nature [du gouvernement] est ce qui le fait être tel, et son principe, ce qui le fait agir. L'une est sa structure particulière, et l'autre, les passions humaines qui le font mouvoir. »

(2) Gabriel Bonnot de Mably, frère de Condillac, né à Grenoble en 1709, mort en 1785. Seulement sous-diacre. Publiciste et historien.

(3) *De la législation ou principes des loix*, liv. I, ch. II, p. 69 : (L'exposé, dans cet ouvrage, affecte la forme d'un dialogue entre un philosophe suédois et un lord anglais, le premier étant manifestement le porte-parole de l'auteur) « Je vous prie, milord, de ne pas croire qu'il ait fallu conserver l'indépendance comme l'égalité pour nous rendre heureux. Toutes deux,

qu'il a été utile de former des sociétés (1), il croit néanmoins que les particuliers ont dû renoncer d'eux-mêmes à leur indépendance (2), c'est-à-dire que l'établissement social a dû être volontaire : sa doctrine, avons-nous besoin de le remarquer, est celle de presque tous les partisans du droit naturel de liberté.

C'est en faisant partie du souverain (on reconnaît ici le vocabulaire de Rousseau), en collaborant à l'établissement des lois, dans la même mesure que les autres citoyens, que je serai leur égal, que l'égalité régnera (3). Refuserai-je, pour autant, de me laisser représenter; devrai-je voter directement sur chaque loi? Non; Mably ignore les subtilités de la volonté générale; et je n'ai point l'obligation de rester aussi libre dans les cadres de la société qu'auparavant. Pourquoi donc n'estimerait-il pas la représentation, en matière législative, supérieure au règne direct du peuple? Tel est, en effet, son avis : la puissance législative n'appartiendra pas à la multitude, mais aux hommes que chaque ordre aura

il est vrai, sont des dons de la nature, mais ils sont différens, et ils nous ont été faits pour une fin différente; nous n'avons pas été créés égaux, parce qu'il nous importoit de rester indépendans; mais nous sommes nés indépendans, parce qu'il nous importoit de naître égaux et de rester dans notre égalité. Cette vérité devient sensible, quand on fait attention que l'*indépendance*, qui *consiste à ne rendre compte de sa conduite à personne*, et ne relever, si je puis parler ainsi, que des lumières de sa raison et des mouvemens de sa conscience, ne peut subsister dans l'état de société où l'homme, devenu citoyen, voit au-dessus de lui des loix, des tribunaux, et des magistrats. S'il nous a été *utile de former des sociétés*, il nous a donc été *utile de renoncer à notre indépendance*. Il n'en est pas de même de notre égalité... on ne peut la perdre sans s'exposer aux plus grands maux; il nous étoit donc utile de n'y pas renoncer. »

(1) V. note ci-dessus *in fine*.

(2) *Idem*.

(3) Ouv., liv. et ch. cit., p. 70 : « Si je consens d'obéir aux loix, si je reconnois un souverain dont je fais partie, de même que tous les autres citoyens, pourquoi ne serois-je plus l'égal de ceux qui n'ont que les mêmes droits que moi ? »

choisi pour le représenter (1). Toutefois, la souveraineté du peuple ne doit pas être illusoire; un député ne proposera que ce que ses commettants lui auront ordonné; son mandat sera impératif (2). Et ainsi le peuple légiférera presque par lui-même : c'est du Rousseau atténué; atténué encore en ce que Mably conserve les ordres divers de la nation; ses principes d'égalité lui auraient fait très probablement, d'autre part, adopter un mode de votation qui ne les contredît pas. En fin de compte, la loi émanera assez exactement de la masse coordonnée des individus égaux.

Quant à l'exécutif, que va décider Mably? Sans doute lui accorder un peu plus que n'aurait fait Rousseau, comme aux députés? Dans certains de ses ouvrages, notre auteur va même jusqu'à ressusciter l'espèce d'aliénation de cette partie du pouvoir aux mains d'un prince; il rappelle par là Hotman et Hubert Languet; et alors il présume un contrat entre le peuple et le prince, dans lequel on trouve toujours « quelque clause tacite... que le prince usera de son pouvoir pour travailler au bonheur de ses sujets » (3); ce qui permet la révolte, si le contrat est violé en haut lieu. En d'autres ouvrages, Mably semble se rapprocher beaucoup du philosophe de Genève; sans invoquer les mêmes motifs, il n'admet

(1) Ouv. cit., liv. III, ch. III, II[e] part., p. 62 : « Un peuple n'aura de confiance en ses lois qu'autant qu'il sera lui-même son propre législateur. Ne craignez pas cependant que je confie la puissance législative à la multitude... Quand le peuple fait ses loix, il ne manque jamais de les mépriser... C'est donc aux hommes que chaque ordre a choisis pour le représenter, que cette autorité suprême doit être confiée. »

(2) Ouv., liv. et ch. cit., II[e] partie, p. 64 : « Un député qui ne dépend point de ses commettans peut croire qu'il a une autorité qui lui est propre, et trahir leurs intérêts. Qu'il ne puisse donc faire quelques demandes qu'*autant qu'il y sera autorisé par ses instructions*. Cette méthode *liera plus étroitement les citoyens à la puissance législative*, elle attachera les représentans à leur devoir, la confiance naîtra, et les loix seront plus respectées. »

(3) *Droits et devoirs du citoyen*, 3[e] lettre, *Œuvres*, t. XI, p. 231.

cependant que le transfert passager du pouvoir, et dit que les magistrats l'exercent par « procuration », ce qui paraît bien impliquer droit, pour le peuple, de le reprendre à sa fantaisie (1) : l'idée de magistrats temporaires est liée à celle de république, pourvu seulement que le nom de magistrat s'applique au chef suprême; or il n'existe aucune raison de croire que Mably se refuse à cette extension; sur ce point, il aurait donc des tendances plus démocratiques que celles de Rousseau. Reste, du moins, que Mably découvrirait facilement sans doute des griefs contre le prince, dans le but de le remplacer.

Voilà qui semble d'heureux augure pour les gouvernements de fait qui sauront gagner les suffrages du peuple.

*Siéyès* (2), à l'instar de Mably, croit la société politique volontaire (3). Il suppose comme lui les volontés individuelles égales, puisqu'il ne paraît point envisager, un seul instant, dans la société formée, d'autre législateur fondamental que leur ensemble. Cet ensemble, à la vérité, forme une personne morale ayant une volonté, mais cette volonté n'est que le « résultat des

(1) *De la législation ou principes des loix*, liv. I, ch. II, p. 71 : « S'ils [les magistrats] sont obligés d'obéir aux loix comme moi... s'ils ne sont que chargés de la *procuration* de leurs concitoyens et de la mienne pour maintenir l'ordre, et n'ont qu'une autorité *empruntée* et *passagère*, pourquoi une pareille subordination seroit-elle opposée à l'égalité la plus entière ? »

(2) Publiciste et homme politique, né à Fréjus (Var) en 1748, mort en 1836 à Paris. Etait vicaire général à Chartres lorsque fut décidée la convocation des Etats Généraux : il défendit alors les idées nouvelles.

(3) *Qu'est-ce que le Tiers-Etat ?* ch. V, p. 125 : « Nous prierons le lecteur de considérer dans la formation de la société politique trois époques... Dans la première, on conçoit un nombre plus ou moins considérable d'individus isolés qui *veulent* se réunir. Par ce seul fait, ils forment déjà une nation; ils en ont tous les droits; il ne s'agit plus que de les exercer. Cette première époque est caractérisée par le jeu des volontés individuelles. L'association est leur ouvrage; elles sont l'*origine de tout pouvoir.* »

volontés individuelles » (1). Contrairement à Bossuet et d'une manière qui rappelle un peu Locke, Siéyès prétend trouver dans chacune des libertés, avant leur réunion, un germe de pouvoir (2); mais c'est, d'après lui, une simple virtualité, une capacité d'engendrer le pouvoir : la différence avec Bossuet est plus dans les mots que dans le fond des choses. La ressemblance s'accentue si l'on considère, chez les deux, le point de départ de la société proprement dite; c'est l'instant de la formation d'un gouvernement. Mais la différence réapparaît en ce que, chez Siéyès, la société se gouverne elle-même, tandis que Bossuet envisage la formation du pouvoir aux mains d'un gouvernement quelconque, monarchique de préférence. Par là, Siéyès se rapproche de Suarez, Locke, et de tant d'autres adeptes de l'Ecole du droit de la nature et des gens, qui reconnaissaient à la société, personne morale distincte de l'agglomération amorphe ou organique des individus, une souveraineté initiale. Seulement lui, ne conçoit pas l'*aliénation* du pouvoir à un gouvernement extérieur au peuple. Et justement, la différence avec Bossuet devient essentielle, quand Siéyès, adoptant, à l'opposé de Rousseau et à l'exemple de Mably, la

(1) *Qu'est-ce que le Tiers-Etat?* ch. V, p. 125 : « La seconde époque est caractérisée par l'action de la volonté *commune*. Les associés veulent donner de la consistance à leur union; ils veulent en remplir le but. Ils confèrent donc et ils conviennent entre eux des besoins publics et des moyens d'y pourvoir. On voit qu'ici le pouvoir appartient au *public*. Les volontés individuelles en sont bien toujours l'origine et en *forment les éléments essentiels*; mais considéré séparément *leur pouvoir* serait nul. Il ne réside que dans l'ensemble. Il faut à la communauté une volonté commune; sans l'unité de volonté, elle ne parviendrait point à faire un tout voulant et agissant. Certainement aussi, *ce tout n'a aucun droit qui n'appartienne à la volonté commune.* »

Ch. VI, p. 170 : « *La volonté d'une nation est le résultat des volontés individuelles, comme la nation est l'assemblage des individus.* »

(2) V. les deux notes ci-dessus.

représentation en matière législative (1), la considère, aussi bien que Rousseau la royauté, comme une simple commission (2), que le peuple a toujours le droit d'anéantir; et quand il déclare, en général, que « la nation *ne contracte point* avec ses mandataires » et qu'« elle *commet* à l'exercice de *ses* pouvoirs » (3).

Le pouvoir constituant peut lui-même être délégué; dans cette hypothèse toutefois, il faut, soit une représentation extraordinaire, soit une commission spéciale aux représentants ordinaires (4). Les lois constitutionnelles sont, en effet, « dites fondamentales, non pas en ce sens qu'elles peuvent devenir indépendantes de la volonté nationale, mais parce que les corps qui existent et agissent par elles ne peuvent point y toucher. Aucune sorte de pouvoir délégué ne peut rien changer aux conditions de sa délégation. C'est ainsi et non autrement que les lois constitutionnelles sont fondamentales. Les premières, celles qui établissent la législature, sont fondées par la volonté nationale avant toute constitution; elles en forment le premier degré. Les secondes doivent être établies de même par une volonté représentative spéciale » (5).

(1) Ouv. cit., ch. V, p. 126 : « Les associés sont trop nombreux et répandus sur une surface trop étendue pour exercer facilement eux-mêmes leur volonté commune. Que font-ils? Ils en détachent tout ce qui est nécessaire pour veiller et pourvoir aux soins publics; et cette portion de volonté nationale, et par conséquent de pouvoir, ils en confient l'exercice à quelques-uns d'entre eux. Nous voici à la troisième époque, c'est-à-dire à celle d'un gouvernement exercé par procuration. » Siéyès emploie, comme Mably, le mot procuration et il désigne par là un mandat révocable : cela confirme notre interprétation de Mably.

(2) Ouv. et ch. cit., p. 126 : « La communauté ne se dépouille point du droit de vouloir, c'est sa propriété *inaliénable*; elle ne peut qu'en *commettre l'exercice.* »

(3) Ouv. cit., ch. IV, § 3, p. 93, note.

(4) Ouv. cit., ch. V, p. 137.

(5) Ouv. cit., ch. V, p. 130.

Du reste, « la nation existe avant tout, elle est l'origine de tout. *Sa volonté est toujours légale*, elle est la loi elle-même. Avant elle et au-dessus d'elle, il n'y a que le droit naturel » (1). En résumé, c'est le système de Rousseau, plus la représentation : le peuple souverain a le droit imprescriptible de changer législateurs et gouvernants, lorsqu'ils lui déplaisent. Sous certains rapports, le système de Siéyès est même, théoriquement, plus démocratique que celui de son devancier; le peuple ne sera pas tenu de délibérer seulement en de certaines assemblées; il ne semble pas non plus qu'il doive nécessairement, avant de déléguer le pouvoir à des titulaires déterminés, statuer en forme générale et abstraite sur le gouvernement nouveau; autrement dit, son acte de volonté sera toujours légal, mais le gouvernement qu'il aura voulu ne le sera pas forcément; des gouvernements pourraient ainsi rester de fait, une fois légitimés par le peuple. Sous un autre rapport, qui nous paraît le plus important, Siéyès est moins démocrate que Rousseau; la volonté de représentants, aussi précise soit leur mission, ne sera jamais absolument celle du peuple.

*Condorcet* (2) réédite Mably et Siéyès sur la constitution volontaire de la société, indispensable à la formation des liens qui unissent celle-ci à ses membres et

(1) Ouv. cit., ch. V, p. 130.

Et p. 132 : « La volonté nationale... n'a besoin que de sa réalité pour être toujours légale, elle est l'origine de toute légalité. »

(2) M. J. Ant. Nic. Caritat, marquis de Condorcet, né en 1743 à Richemont, près de Saint-Quentin. Savant, philosophe et économiste. A ce dernier titre, nous pouvons le considérer comme un représentant dans notre domaine, de cette pléiade d'hommes éminents qui créèrent l'*économie politique*. Nous ne prétendons pas toutefois qu'il partage, au point de vue philosophico-politique, les idées de la majorité d'entre eux. Proscrit avec les Girondins en 1793. S'empoisonna dans sa prison en mars 1794.

réciproquement (1) : tandis que beaucoup d'auteurs jugent suffisant de nous dire que les hommes ont convenu de s'unir, il examine, comme Hobbes et Rousseau, la teneur du contrat : ce n'est, au fond, chez lui, qu'une analyse de l'idée d'union. Il place parmi les droits de nature compatibles avec l'état social, ou plutôt utiles surtout dans cet état, l'égalité naturelle (2). Il en dérive la nécessité, pour la loi, d'être issue de la volonté générale (3), ce qui signifie simplement, ici, de la volonté de tous. Le pouvoir législatif, dit-il, appartient à « la nation », mais la nation n'est pas autre chose que l'ensemble des individus poursuivant le but so-

(1) *Réflexions sur les pouvoirs et instructions à donner par les provinces à leurs députés aux Etats Généraux. Œuvres*, t. IX, p. 270 : « Les hommes n'ont d'autre motif de leurs actions que d'éviter la souffrance et de chercher le bonheur. C'est par cet unique motif qu'ils se sont rassemblés, qu'ils demeurent en société; trop faibles lorsqu'ils sont isolés, ils se rapprochent, et pour profiter de leur réunion, ils font entre eux une convention, chacun s'engage envers la société à l'aider de ses forces; la société s'engage, envers chacun de ses membres, à employer, pour le défendre, les forces de l'association, et ce contrat est obligatoire, autant pour la société entière que pour chaque individu, puisqu'il est l'effet d'une volonté *unanime* déterminée par l'intérêt commun. En effet, les hommes, lorsqu'ils contractent *librement*, ne font autre chose que des *échanges...* »

(2) *Déclaration des droits*, 1789. *Œuvres*, tome IX, p. 184 : « Les droits naturels se réduisent : 1° A la sûreté de la personne. 2° A la liberté de la personne. 3° A la sûreté des biens. 4° A la liberté des biens. 5° A l'égalité naturelle. »

*Lettres d'un gentilhomme à Messieurs du Tiers-Etat*, 1789. *Œuvres*, même tome, p. 227 : « Il n'y a de véritable droit, il n'y a de véritable félicité, de paix réelle, que dans une égalité absolue entre les citoyens. L'inégalité personnelle, l'inégalité de fortune et celle d'opinion, sont les seules légitimes, parce que ce sont les seules qui naissent de la nature de l'homme et des choses. »

(3) *Réflexions sur les pouvoirs et instructions*, etc. *Œuvres*, t. IX, p. 269 : « Quel est le premier droit dont la nation doit obtenir la reconnaissance? Le pouvoir législatif. Quelle est la nature et l'étendue du pouvoir législatif? La volonté générale étant la loi, le pouvoir législatif, en entier, soit en matière d'emprunt, soit en matière d'impôt, soit en toute autre matière, appartient à la nation. »

cial (1). Tous voteront-ils immédiatement sur chaque loi? Ce serait la perfection qu'il faut espérer atteindre un jour (2). Mais la participation à la confection des lois peut ne consister que dans le choix des législateurs, voire dans le choix des électeurs de ceux-ci (3). A l'époque où il écrit, Condorcet estime que la nature et la raison veulent le suffrage à plusieurs degrés pour les petits propriétaires, les gros étant seuls électeurs directs. En tant qu'il admet la représentation, Condorcet emboîte le pas derrière Mably et Siéyès.

(1) *Lettres d'un citoyen des Etats-Unis à un Français sur les affaires présentes*, 1788. *Œuvres*, même tome, p. 102 : « Le droit de concourir à la formation des lois est un des droits de l'homme dans l'état de société... Ce droit, presque nul pour le plus grand nombre, n'est important pour la prospérité publique qu'autant qu'il assure la jouissance des autres [droits]... Si un droit n'est pas égal pour tous les citoyens, si un noble ou un prêtre y a plus de part qu'un propriétaire du nombre de ceux que vous appelez rotu iers, alors ce droit cesse absolument d'exister. »

(2) *Lettres à M. le comte Mathieu de Montmorency*. *Œuvres*, même tome, p. 366 : « L'ordre social n'aura vraiment atteint le degré de perfection auquel on doit tendre sans cesse, qu'à l'époque où aucun article des lois ne sera obligatoire qu'après avoir été soumis immédiatement à l'examen de tout individu, membre de l'Etat..., et que chacun des citoyens ayant prononcé que cet article renferme ou ne renferme pas une atteinte à ses droits, la pluralité aura décidé en faveur de l'article proposé. »

(3) *Essai sur la constitution et les fonctions des Assemblées provinciales*. *Œuvres*, t. VIII, p. 127 : « On entend par droit de cité le droit que donne la *nature* à tout homme qui habite un pays, de contribuer à la formation des règles auxquelles tous les habitants de ce pays doivent s'assujettir pour le maintien des droits de chacun, et de celles auxquelles sont soumises les actions qu'ils doivent exercer en commun, pour assurer l'exécution de ces premières règles, et maintenir la sûreté et la tranquillité générale... (p. 128 :) Mais parmi les conditions que l'on peut exiger pour l'exercice de ce droit, et qui en privent une partie des individus d'un pays, il en est que la nature, que la raison elle-même ont prononcées. L'idée de n'accorder l'exercice du droit de cité qu'à ceux qui possèdent un revenu en propriété foncière, suffisant pour leur subsistance, et de donner seulement à ceux qui ont une propriété moindre le *droit d'élire un représentant qui exerce en leur nom le même droit de cité, paraît mériter la préférence* sur toutes celles qui ont été mises en usage, ou proposées jusqu'ici. » Remarquer que contribuer à la formation des règles, ce n'est déjà qu'élire les législateurs proprement dits.

Comme eux, il ne reconnaît qu'un pouvoir très instable aux personnes qui le détiennent; et ainsi, il donne par avance raison au peuple contre ses représentants en cas de conflit : les plus grandes facilités lui sont, en effet, laissées pour modifier sa constitution. Dès lors que le besoin se fait sentir de l'accommoder aux exigences nouvelles, une assemblée constituante peut être élue par le peuple, en une forme quelconque, elle est légitime à la seule condition de représenter la généralité des citoyens d'une manière égale et libre (1), et bien qu'il soit plus pratique, en vérité, de laisser au roi, au chef de l'Etat, le soin de régler les détails de sa convocation et de sa réunion (2). La première assem-

(1) Même ouv., *Œuvres*, t. VIII, p. 221 : « Dans un pays où il n'existe point d'Assemblée nationale qui se réunisse à des époques régulières, et dont la forme ait été, ou fixée par une Assemblée générale de la nation, ou réglée par une convention de représentants, que la volonté commune des citoyens ait revêtus de ce pouvoir, ou enfin adoptée par un consentement tacite, mais légitimement présumé, si des circonstances importantes nécessitent la convocation d'une de ces Assemblées, et que l'étendue de l'Etat rende impossible la réunion de tous les citoyens en un seul corps, on doit regarder comme *légitime et vraiment nationale* toute Assemblée convoquée par le chef de l'Etat, pourvu que la généralité des citoyens y soit représentée d'une manière *égale et libre*. » — P. 222 : « Il n'y a point d'inégalité contraire au droit des citoyens, pourvu, 1° Que l'avis des représentants d'un nombre de citoyens, trop petit pour que son intérêt se confonde avec l'intérêt général, ne puisse avoir ni la pluralité, ni un poids qui rende dangereuse l'influence de ces représentants, ou de ceux qu'ils représentent ; 2° Pourvu qu'un certain corps de citoyens, comme une communauté, n'ait pas autant de représentants qu'un corps de citoyens d'un ordre supérieur, comme un district, une province. »

(2) *Sentiments d'un républicain sur les Assemblées provinciales et les Etats Généraux. Suite des lettres d'un citoyen des Etats-Unis*, etc., 1788. *Œuvres*, t. IX, p. 136 : « Mais les règles particulières et déduites de ces principes, les formes suivant lesquelles on doit les mettre en pratique, le nombre des électeurs ou des députés, le jour, le lieu de chaque élection, le lieu, l'époque de l'Assemblée : tous ces détails, qu'il est rigoureusement nécessaire de fixer d'une manière précise, ne peuvent l'être que par une volonté unique, par celle du chef de la nation. Sans cela, il faudrait donc une première convention formée d'elle-même; *nous y avons été forcés* au commencement de la Révolution; mais... ce moyen *praticable* [*donc admis-*

blée constituante, remarque Condorcet, a bien dû se former et siéger, sans que rien fut fixé d'avance; elle était légitime; pourquoi toutes celles qui naîtraient ensuite de la même manière ne le seraient-elles point? (1) Ou alors toute constitution nouvelle, cependant utile, serait illégitime? Ces principes s'appliquent, qu'il existe déjà une assemblée nationale constitutionnelle ou qu'il n'en existe pas. Dans la première alternative, Condorcet demande toutefois que l'intention du peuple soit expressément formulée. Est constitutionnelle toute assemblée qui, présentant les caractères sus-énoncés d'égalité suffisante dans la représentation, est revêtue d'une forme expressément ou tacitement approuvée par la nation (2); ne compte, d'ailleurs, comme assentiment

*sible en principe*] dans une nation où il n'existait ni privilèges, ni prérogatives héréditaires, ni distinction entre les citoyens, ni aucun corps, ne peut être proposé dans une nation qui n'a point ces mêmes avantages. »

(1) *Essai sur la constitution et les fonctions des Assemblées provinciales. Œuvres*, t. VIII, p. 223 : « La forme de la première Assemblée représentative qui aurait établi une constitution, n'a pu avoir elle-même une sanction nationale, antérieure à son existence. Ainsi, dans le cas où cette Assemblée représentative n'aurait pas fixé la forme d'une convention destinée, comme elle-même, à régler la constitution, une autre Assemblée aura nécessairement la *même autorité qu'avait la première*; et comme elle ne pourrait tirer la légitimité de sa forme d'aucune sanction nationale (Condorcet suppose que le grand nombre des membres de la nation l'empêche, actuellement, de se réunir pour délibérer), c'est à la raison seule à juger si la représentation est réelle, si elle est *assez égale* pour que les droits d'aucun citoyen n'aient été blessés... Si on n'adoptait pas le principe que nous venons d'exposer, *il faudrait admettre que toute constitution, une fois établie, ne peut jamais changer légitimement*, ce qui serait renoncer à toutes les lumières que l'on peut attendre de l'expérience... ou bien il faudrait prétendre *que les assemblées formées par une première constitution ont seules le droit de la changer* et de se réformer elles-mêmes; principe aussi contraire au droit naturel des hommes que dangereux dans ses conséquences, puisque c'est à la fois donner à des représentants une autorité absolue sur ceux qu'ils représentent et rendre un corps juge de sa propre cause. »

(2) V. p. précéd., note 1. De plus, ceci qui y fait suite : « Si même il existait une assemblée nationale qu'on pût regarder comme vraiment *constitutionnelle*, c'est-à-dire dont la forme eût reçu cette *sanction publique*

tacite qu'un assentiment donné dans des conditions particulièrement rigoureuses qui en garantissent la portée (1).

Une assemblée législative ordinaire pourra même constituer. Il suffira qu'elle ait été élue expressément dans le but d'assumer la fonction constituante (2). Donc, sur la question des pouvoirs du peuple, c'est à peu près la doctrine de Siéyès; seulement, il y a cette différence très notable, que, d'après Condorcet, une partie du peuple ne sera représentée que par un suffrage à plusieurs degrés; il y en a une autre en ceci que Condorcet reconnaît une certaine valeur au consentement tacite; particularité qui n'empêche pas le peuple de pouvoir remettre en question aussi facilement que chez Sièyès les effets de ce consentement. Il apparaît donc que Condorcet souscrirait à l'affirmation de son collègue : « La Nation existe avant tout... sa volonté est... la loi elle-même. » (3)

Pourtant, certains droits ne gêneront-ils pas cette grande liberté? Nous pensons à ceux de la famille régnante, car Condorcet est monarchiste (4). Notre auteur

*ou tacite de la nation*, qui peut seule lui mériter ce titre; si cette constitution paraissait vicieuse... une assemblée de représentants, convoquée pour décider ce changement, en aurait légitimement le pouvoir, pourvu que les membres en eussent été élus avec l'intention *expresse* de les charger de cette fonction, et que les droits d'aucun citoyen n'eussent été blessés par *aucune inégalité*. »

(1) A la suite de la citation précédente, Condorcet dit que, pour que le consentement *tacite* suffise, il faut : 1° Des Assemblées assez fréquentes pour que chaque citoyen ait pu en juger une fois dans sa vie; 2° La liberté et le petit nombre des réclamations publiques. Il faut que la présomption se confonde avec la certitude.

(2) *Lettres d'un gentilhomme à MM. du Tiers. Œuvres*, t. IX, p. 235.

(3) V. ci-dessus, p. 142.

(4) Immédiatement avant la citation reproduite au texte, il fait cette déclaration de principes politiques : *Sur le choix des ministres. Œuvres*, t. X, p. 50 : « La monarchie doit être *héréditaire*, parce que l'élection d'un monarque peut entraîner des troubles, que la possibilité de parvenir au

ne les a pas oubliés, il répond : « Ce serait une *absurdité... de croire une nation liée* parce qu'elle a établi une hérédité perpétuelle, *de regarder comme un contrat avec une famille, ce qui n'est que la décision d'un pouvoir constituant, décision qu'un pouvoir semblable peut révoquer.* » (1) Le peuple est le maître absolu, autant qu'avec Siéyès et Rousseau, plus qu'avec Mably. Semblable doctrine suggère, en ce qui concerne les gouvernements de fait, les mêmes prévisions que la doctrine de Sieyès. Elle ne paraît pas, en général, favorable à la stabilité des gouvernements.

*Benjamin Constant* (2), dans cette Ecole, inaugure le XIX^e^ siècle. Il nous permet de constater sur notre terrain la continuité de la pensée humaine. La Révolution n'est pas, comme on serait tenté de le croire, (n'a-t-on pas voulu faire dater d'elle quantité d'idées et d'institutions?) une espèce de gouffre où le passé et ses doctrines s'abîmeraient avec fracas, et du fond duquel, sans lien avec ce passé, surgiraient les temps nouveaux. La tendance qui a atteint son point culminant dans Rousseau, a produit, chemin faisant, la Révolution, et réapparaît au-delà, chez Benjamin Constant : il ne s'agit bien sûr que de systèmes issus, pour ainsi dire, de la même éruption intellectuelle.

trône répand dans le corps de la nation un caractère d'intrigue et d'ambition toujours dangereux pour la liberté et l'autorité des lois... Prétendre que cette forme est incompatible avec la liberté, ou qu'elle est la meilleure pour une grande nation, la seule qui puisse même lui convenir, c'est parler d'après ses préjugés et ses passions, et non d'après sa raison. »

(1) Loc. cit., note précéd.

Condorcet poursuit de la façon suivante le passage reproduit au texte : « Toutes les lois qui ne renferment pas le terme de leur durée, sont perpétuelles dans ce même sens; c'est-à-dire qu'elles doivent subsister jusqu'à ce qu'elles soient détruites par une autorité légitime. »

(2) Benjamin Constant de Rebecque, né à Lausanne (Suisse) en 1767, d'une vieille famille protestante réfugiée. Homme politique, publiciste et orateur. Mort à Paris en 1830.

Nous en retrouverons plus tard d'autres qui rappelleront cette tendance; mais ils ne témoignent plus d'une continuité de pensée ininterrompue.

D'un autre côté, nous ne méconnaissons pas la puissance perturbante et excitatrice de la Révolution : 1789 reste une date et une grande date; sans la Révolution, certains systèmes ne seraient jamais nés, et les autres auraient probablement affecté des allures différentes : nous pourrons nous en convaincre dans leur étude ultérieure.

Benjamin Constant lui-même nous semble porter déjà le sceau de la nouvelle époque. Tablant, sans doute, sur les recherches métaphysiques de ses devanciers, comme sur un fonds acquis et indiscuté, mêlé aux luttes parlementaires, dominé par les exigences pratiques, il se préoccupe moins des spéculations abstraites et des déductions à perte de vue qui firent les délices du siècle précédent.

Benjamin Constant ne suppose pas l'homme en dehors de la société. Il est donc à croire que, pour lui, la société a, comme selon Bellarmin et Languet, le droit de s'imposer aux individus ; qu'elle revêt, à ses yeux, plus encore qu'aux leurs, l'aspect moderne d'un organisme à vie spontanée et supérieure auquel doivent être, bon gré mal gré, subordonnées les existences particulières. Mais, dans le milieu social, notre auteur postule, comme évidente et compatible avec ce milieu, l'égalité radicale des volontés, leur droit égal à gouverner, ce qui revient à une sorte de droit primordial de liberté réciproque des individus, et il en déduit les droits de direction de la majorité se dégageant de la masse (1).

(1) *Cours de politique constitutionnelle*, t. I, p. 8 : « *Le principe de la souveraineté du peuple*, c'est-à-dire la suprématie de la volonté générale

Ces droits se réduisent, il est vrai, à l'assentiment tacite (1), ni plus ni moins que dans les anciens systèmes de Bellarmin, Suarez, Grotius, Pufendorf, de Wolff, etc. Seulement, c'est autre chose qu'un assentiment primitif qui enchaînerait toutes les générations indéfiniment, sauf cas exceptionnels. Rousseau a passé par là, et bien que son parfum brûlant peu à peu se volatilise, on le perçoit encore : l'assentiment tacite doit constamment soutenir les gouvernants; le peuple a droit toujours de manifester son mécontentement dont le résultat légitime sera la chute obligée du pouvoir.

Benjamin Constant, en effet, ne s'illusionne pas sur la part de gouvernement qui revient à chacun par le vote exprès en matière législative ou d'administration générale : « Aussitôt qu'il faut procéder à une organisation pratique de l'autorité... l'action qui se

[influence de la terminologie de Rousseau, mais même sens que chez Condorcet, p. 143 (3) ci-dessus] sur toute volonté particulière ne peut être contesté. L'on a cherché de nos jours à l'obscurcir, et les maux que l'on a causés, et les crimes que l'on a commis, sous le prétexte de faire exécuter la volonté générale, prêtent une force apparente aux raisonnements de ceux qui voudraient assigner une autre source à l'autorité des gouvernants. Néanmoins, tous ces raisonnements ne peuvent tenir contre la simple définition des mots qu'on emploie. *La loi doit être l'expression ou de la volonté de tous, ou de celle de quelques-uns.* Or, *quelle serait l'origine du privilège exclusif, que vous concéderiez à ce petit nombre?* Si c'est la force, la force appartient à qui s'en empare, elle ne constitue pas un droit; et si vous la reconnaissez comme légitime, elle l'est également, quelques mains qui s'en saisissent; et chacun voudra la conquérir à son tour. Si vous supposez le *pouvoir du petit nombre sanctionné par l'assentiment de tous, ce pouvoir devient alors la volonté générale.* Ce principe s'appliquera à toutes les institutions. La théocratie, la royauté, l'aristocratie, *lorsqu'elles dominent les esprits*, sont la volonté générale. En un mot, il n'existe au monde que deux pouvoirs, l'un illégitime, c'est la force; l'autre légitime, c'est la volonté générale. » Et p. 9 : « Dans une société fondée sur la souveraineté du peuple, il est certain qu'il n'appartient à aucun individu, à aucune classe de soumettre le reste à sa volonté particulière... L'*universalité des citoyens est le souverain*... Nul individu, nulle fraction, nulle association partielle, ne peut s'arroger la souveraineté si elle ne lui a pas été décernée. »

(1) V. note précéd.

fait au nom de tous étant nécessairement de gré ou de force à la disposition d'un seul ou de quelques-uns, il arrive qu'en se donnant à tous, il n'est pas vrai qu'on ne se donne à personne; on se donne au contraire à ceux qui agissent au nom de tous » (1). Il n'y a qu'une participation efficace au gouvernement, celle qui consiste à choisir les chefs auxquels on s'abandonnera.

Benjamin Constant est-il, pour cela, partisan du gouvernement d'un seul? Non, mais du gouvernement que désire l'opinion générale, c'est-à-dire, en son temps, une monarchie constitutionnelle, avec deux Chambres, l'une élue, l'autre héréditaire (2) : la Chambre élue doit l'être par les propriétaires. Voilà qui le rapproche de Condorcet; toutefois, ce dernier veut que les non-propriétaires élisent eux-mêmes des électeurs du second degré; Benjamin Constant, lui, soutient qu'ils devront se déclarer satisfaits d'approuver tacitement que les propriétaires soient électeurs. N'est-ce point déjà beaucoup d'avoir obligé l'antique monarchie à se muer en monarchie constitutionnelle? (3) N'est-ce pas l'exer-

(1) Ouv. et t. cit., p. 10.

(2) Ouv. et t. cit. Introd. de Laboulaye, p.29 : « Il [B. Constant] n'avait aucun goût pour la démagogie; la Révolution, ni même l'Empire ne l'avaient réconcilié avec le suffrage universel; il voulait deux Chambres, l'une élue tous les cinq ans, et nommée directement par les propriétaires, l'autre héréditaire et représentant la durée et la tradition... Le but nécessaire des non-propriétaires, disait-il, est d'arriver à la propriété : tous les moyens que vous leur donnerez, ils les emploieront dans ce but. Si à la liberté des facultés et d'industrie que vous leur devez, vous joignez les droits politiques que vous ne leur devez pas, ces droits, dans les mains du plus grand nombre, serviront infailliblement à envahir la propriété. »

(3) Benjamin Constant définit toute constitution : « Un acte d'union qui fixe les rapports réciproques du monarque et des peuples et leur indique les moyens de se soutenir, de s'appuyer, de se seconder mutuellement. » (Ouv. cit., éd. Louandre, p. 27.) Or, il nie qu'une constitution ait existé sous l'ancien régime. Nous verrons que Royer-Collard prétendait le contraire.

cice du droit essentiel du peuple, choisir, maintenir, changer ceux qui le dirigent?

En même temps, apparaît ici un élément bien « XIX^e siècle » de la légitimité du gouvernement, le *progrès* : un gouvernement n'est plus légitime uniquement parce qu'il assure l'ordre social, parce que le peuple l'a voulu un jour; mais parce qu'il procure un certain ordre social, voulu par les aspirations nouvelles du peuple. Chez d'autres, cet élément se distinguera de la volonté du peuple.

Dans l'étude que nous venons de consacrer aux principes de Mably, Sieyès, Condorcet et Benjamin Constant, nous avons à peine prononcé les mots de gouvernements de fait. Et cependant, il n'a pas été difficile d'apercevoir que ces principes mêmes résolvaient directement la question de leur légitimité.

A l'égard de Mably, en tant qu'il admet le transfert définitif de la partie exécutive du pouvoir, il est évident qu'il y a lieu de restaurer dans toute sa force la distinction, presque évanouie avec Rousseau, des diverses hypothèses, vacance, révolte illégitime, révolution juste.

Si le prince viole les droits intangibles des citoyens, s'il méconnaît les termes de la Constitution, s'il empiète sur le législatif, son éviction, même ne s'opérant point par les voies constitutionnelles (au cas où elle aurait été prévue), sera pleinement légitime. Le peuple étant d'ailleurs la source de tout pouvoir et le possesseur imprescriptible de la puissance législative, dont Mably ne sépare pas le pouvoir constituant, au peuple seul appartiendra d'établir, même définitivement et légalement, tel nouveau gouvernement qu'il jugera convenable. Comme chez Hubert Languet, le consentement devra être exprès, car Mably parle positivement,

pour représenter le peuple, d'une assemblée dans le genre des Etats Généraux, dont les décisions feront loi pour la nation. Chez Mably, néanmoins, le pouvoir du peuple est plus effectif dans la légitimation, puisqu'il veut que les députés suivent à la lettre les instructions de leurs mandants.

Pareilles réflexions s'appliquent au cas de vacance simple du trône.

Et c'est parce que, malgré son penchant pour les magistratures de courte durée, Mably reconnaît au prince, une fois investi par le peuple ou ses représentants, un droit propre sur la part de souveraineté qu'on lui délègue, qu'il ne se montre pas démocrate en quelque sorte sur toute la ligne. Le peuple rencontre là un obstacle dans sa volonté antérieure et probablement aussi dans l'ordre social. Le gouvernement de fait qui s'édifiera en face du gouvernement régulièrement établi et exerçant sagement son autorité, sera illégitime, et ses actes nuls.

Toutefois, au bout d'un certain temps, quand le gouvernement légitime démis aura cessé de revendiquer effectivement ses droits, il est à présumer que Mably estimera, comme beaucoup de ses prédécesseurs, qu'il y a vacance de fait; le peuple sera alors libre de consacrer qui il voudra. Seuls les gouvernements de fait, essayant de se maintenir à l'encontre de la volonté du peuple, seront, dès le principe, frappés de déchéance.

Siéyès, Condorcet, Benjamin Constant, au contraire, traiteront la légitimité des gouvernements de fait à peu près comme Rousseau la traitait.

Le peuple a-t-il un gouvernement, aussi légitime qu'on veuille le supposer : l'idée lui vient de s'en défaire, d'en mettre un autre à la place, « sa volonté est seule légale »; il fait toujours bien. Ce qu'il con-

damne est, en droit, voué à la ruine; ce qu'il exalte mérite le respect et l'honneur.

Les conditions de forme mises par Siéyès et Condorcet à l'exercice du pouvoir constituant, et qui paraissent brider les volontés du peuple, ne sont, en réalité, qu'une suite de la représentation et n'ont pour but que d'assurer l'exacte interprétation de ces volontés. Ce qui constitue essentiellement le recul, par rapport à Rousseau, au point de vue démocratique, c'est, en effet, l'admission de la représentation.

Il est vrai, en ce qui regarde nos deux auteurs, que les conditions dont il vient d'être parlé ne sont requises qu'en matière constituante, et si nous estimons incontestable que la destruction d'un gouvernement légal soit, chez eux, aussi bien que chez Rousseau, œuvre proprement constituante, parce qu'étant la suppression d'un établissement fondé essentiellement sur la volonté légale et abstraite du peuple, elle ne pourra s'effectuer que par le moyen d'une identique volonté, nous serions porté à croire que l'accomplissement des mêmes conditions n'est pas exigé pour la simple acceptation par le peuple d'un gouvernement de fait auquel la volonté populaire ne donnerait pas, pour l'instant, de statut légal. Dans cette hypothèse, la volonté populaire se trouvant moins garantie quant à sa représentation Siéyès et Condorcet devraient être placés encore un degré plus bas sur l'échelle des idées démocratiques.

Condorcet, en tout cas, ne l'oublions pas, est moins démocrate que Siéyès, par la composition de son assemblée. Il nous achemine vers Benjamin Constant qui, pratiquement, l'est moins encore, puisqu'il suffit à ce dernier que l'opinion soit interprétée en faveur d'un gouvernement, pour que ce gouvernement soit légitime : le gouvernement régnant et n'importe quel usurpateur, non soutenu du peuple, pourront à la fois

prétendre avoir obtenu pareil assentiment. Et pourtant, en quels termes vengeurs Benjamin Constant ne stigmatise-t-il pas celui qui ose usurper sur le souverain légitime ! (1) Il est même piquant de mettre en face de ses nobles déclamations son attitude de 1815. A la rigueur, sans doute, Benjamin Constant pouvait se retrancher derrière un changement de la volonté du peuple en faveur du régime impérial. Mais alors n'eût-il pas eu l'air de jongler avec cette volonté? Et ne lui eût-on pas d'autant moins pardonné que la volonté du peuple qu'il proclamait, en théorie, valable, c'était une volonté quasi-latente, mais constante, éprouvée, se manifestant par le désir soutenu d'un certain ensemble d'institutions et de personnes, l'opinion connue, en un mot, qu'il aurait sans doute opposée à des caprices passagers.

C'est d'ailleurs bien sur la volonté du peuple, pour sa valeur de volonté, parce que créatrice exclusive du droit public, c'est sur elle qu'il fonde la légi-

(1) *Cours de politique constitutionnelle*, t. II, p. 186 : « La Monarchie, telle qu'elle existe dans la plupart des Etats européens, est une institution modifiée par le temps, adoucie par l'habitude. Elle est entourée de corps intermédiaires qui la soutiennent à la fois et la limitent, et sa transmission régulière et paisible rend la soumission plus facile et la puissance moins ombrageuse. Le monarque est, en quelque sorte, un être abstrait. On voit en lui non pas un individu, mais une race entière de rois, une tradition de plusieurs siècles. L'usurpation est une force qui n'est modifiée ni adoucie par rien. Elle est nécessairement empreinte de l'individualité de l'usurpateur, et cette individualité, par l'opposition qui existe entre elle et tous les intérêts antérieurs doit être dans un état perpétuel de défense et d'hostilité. La Monarchie n'est point une préférence accordée à un homme aux dépens des autres; c'est une suprématie consacrée d'avance : elle décourage les ambitions, mais n'offense point les vanités. L'usurpation exige de la part de tous une abdication immédiate en faveur d'un seul. Ce n'est pas tout de se déclarer monarque héréditaire. *Ce qui constitue tel, ce n'est pas le trône qu'on veut transmettre, mais le trône dont on a hérité. On n'est monarque héréditaire qu'après la seconde génération...* Ces raisonnements ne militent pas avec moins de force pour les *Républiques*, quand elles ont existé longtemps. »

timité des gouvernements de fait. Nous verrons, plus tard, que d'autres philosophes se contentent de faire de la volonté du peuple une condition de l'ordre social et de cet ordre même la base de la légitimité : ce sera une doctrine différente.

En résumé, avec Mably, réaction prompte contre Rousseau : légitimation des gouvernements de fait empêchée, dans certains cas, par le droit des princes, comme chez les publicistes du droit de la nature et des gens antérieurs au *Contrat social*; mais légitimité toujours fondée cependant sur la volonté du peuple et plus profondément sur le droit naturel de liberté.

Puis, avec Siéyès, reprise nette du mouvement dans le sens indiqué par Rousseau, sans toutefois jamais revenir à ses conséquences extrêmes. Le peuple, au besoin par l'intermédiaire de ses représentants, reste le seul maître; le prince ne compte plus en tant que sujet de droits spéciaux.

Avec Condorcet, principes identiques, mais la masse du peuple a sur la légitimité des gouvernements de fait une influence moins directe.

Avec Benjamin Constant, la même chose encore, mais toujours diminuendo; combinaison de Rousseau et de l'assentiment tacite : souveraineté populaire absolue du peuple en principe et renversement du gouvernement établi ainsi plutôt favorisé; pratiquement, les usurpateurs semblent avoir la partie plus belle qu'en face des anciens tenants de l'assentiment tacite, Bellarmin, Suarez, Grotius, Pufendorf, Burlamaqui, Wolff et Vattel; ceux-là reconnaissaient au peuple un pouvoir moins étendu, mais pour eux l'usurpateur l'était surtout à l'égard du roi régnant, et ils laissaient ainsi moins facilement, et moins vite, cet usurpateur interpréter à son avantage les volontés présumées du peuple.

## CHAPITRE IV

### Troisième période. Seconde phase. Doctrines transactionnelles : Kant, Hegel, Cousin. Doctrines réactionnaires : Bentham; de Bonald, de Maistre, Ballanche.

En général, continuation et fin du mouvement qui éloigne de la légitimation par la souveraineté illimitée du peuple, et cela de deux façons: au moyen d'une transaction et d'une réaction. — Kant, Hegel et Cousin représentent la *transaction* : ils légitiment, essentiellement, les gouvernements par la nécessité de l'ordre social, à laquelle ils donnent pour motif la réalisation de certains des principes révolutionnaires, en particulier de la liberté, compris dans un sens nouveau, approprié; sauf quand ce même ordre leur fait adopter une sorte de pouvoir patrimonial du gouvernement établi, précisément opposé à la légitimation facile des gouvernements de fait. — Bentham, au nom de l'utilité pure; de Bonald, de Maistre, et à leur suite Ballanche, quoique plus timidement, au nom d'un droit divin renouvelé et accentué, représentent la *réaction* nette contre les idées de Rousseau, Siéyès, Condorcet, Benjamin Constant; ils ne légitiment guère les gouvernements de fait; lorsqu'ils le font, c'est aussi au nom de l'ordre social, mais sans aucun mélange de droit de liberté ni de souveraineté populaire. Chez ces divers publicistes, on trouve d'ailleurs souvent plusieurs degrés de légitimité.

### § 1er. *Transaction.*

Les représentants des purs principes révolutionnaires de légitimité, en présence des crises politiques que ces principes avaient concouru à faire naître, avaient une tendance à les atténuer pratiquement.

Mais avant que les molécules ébranlées par cette onde de pensée, pour ainsi dire, eussent trouvé leur équi-

libre, avant Benjamin Constant, et tandis qu'en France le calme commençait à peine à renaître, sur cette mer sans cesse tumultueuse des idées, une nouvelle vague montait, qui, tout en refoulant la précédente, achevait le mouvement commencé par elle.

Parlons sans figures : au lendemain de la Terreur, un philosophe allemand, dont le renom était déjà immense pour les travaux qu'il avait fournis en d'autres domaines, retenait, des principes légitimants de Rousseau et de ses disciples, le droit naturel de liberté et en faisait la base et la raison de l'ordre social nécessaire qu'il posait à nouveau, ainsi transformé, comme fondement de la légitimité. Jusqu'alors, on avait fondé la nécessité de l'ordre social sur les diverses exigences de la nature humaine, en résumé sur le besoin indispensable que l'homme a de la société pour son développement intégral, au moins son besoin de paix. Qu'on relise plutôt saint Thomas, Hobbes, Fénelon et Bossuet.

I. Avec *Kant* (1), l'oscillation des idées se poursuit dans le même sens qu'avec les derniers auteurs étudiés : on s'éloigne toujours de Rousseau. Mais elle s'accélère subitement parce que Kant opère une fusion de leurs principes et de ceux de l'ordre social pur qu'on vient de rappeler, comme eux-mêmes avaient mêlé les principes du *Contrat social* avec ceux de l'Ecole du Droit de la nature et des gens.

Cette transaction est déjà même une réaction, car c'est sur la nécessité de l'ordre social que Kant établit, en somme, la légitimité des gouvernements; et voilà pourquoi le philosophe de Kœnigsberg ne mérite pas d'être rangé à côté de Mably, Siéyès, Condorcet, Benjamin Constant, dans une période de simple atténuation

(1) Philosophe et professeur à Kœnigsberg, où il était né, de parents écossais, en 1724, et où il mourut en 1804.

de la doctrine du maître : il réagit contre eux aussi. Mais, à son tour, cette réaction, mitigée d'emprunts au système contre lequel elle s'opère, ressemble fort à un essai de conciliation; ce qui explique comment des intransigeants, tels que de Bonald et de Maistre, auraient mal supporté la compagnie de l'auteur qui nous occupe.

Voyons la manière de procéder de Kant.

Le seul droit naturel, d'après lui, est le droit de liberté. Ce droit est bien, au fond, de la même nature que celui que nous avons vu, jusqu'ici, porter le même nom; c'est le droit à une certaine indépendance vis-à-vis d'autrui, et à une liberté nullement désordonnée, comme chez Hobbes, mais à une liberté limitée comme chez Rousseau. Seulement, pour Kant, — et là gît le secret de la métamorphose, — limitation implique. *a priori*, délimitation précise, organisée, et donc ordre social et gouvernement : le droit d'être libre devient le droit d'être gouverné, et que serait le second sans la possibilité d'imposer, voire par la force, un gouvernement? On a, ainsi, le droit de forcer les autres à être libres, sous un pouvoir politique, pour le devenir soi-même de pareille façon.

Serrons d'un peu plus près la pensée de Kant. Nos obligations personnelles ne nous donnent qu'un droit, celui de liberté, et non autant de droits particuliers, qui seraient corrélatifs à un nombre égal de devoirs chez autrui, dont ces droits auraient précisément pour conséquence de nous autoriser directement à exiger, par la force, l'accomplissement (1). On ne peut, en

(1) *Doctrine du Droit*, p. 55 : « Il n'y a qu'un seul droit *inné*. Ce droit unique, originaire, que chacun possède par cela seul qu'il est homme, c'est la *liberté* (l'indépendance de toute contrainte imposée par la volonté d'autrui), en tant qu'elle peut s'accorder, suivant une loi générale, avec la liberté de chacun. »

effet, forcer personne à remplir son devoir : il y a au moins l'intention qui nous échappe (1). Et c'est cependant ce que nous chercherions à faire si nous prétendions contraindre, comme et parce qu'à chose due, au respect de nos actes conformes à nos propres devoirs. Au contraire, dans la conscience (2) même de notre devoir — et non comme suite de ce devoir — se révèle à nous, en tant que droit inné (3), celui d'exercer notre liberté, par conséquent d'empêcher, au besoin matériellement, qu'on y apporte des entraves; ce n'est pas au nom du devoir qu'on se trouve alors contraindre autrui à en accomplir la partie extérieure (4); il y a

(1) *Doctrine du Droit*, p. 57 : « Ces derniers [les devoirs de vertu] échappent à toute législation extérieure, parce qu'ils se rapportent à une fin, qui est en même temps un devoir (ou qu'il est de notre devoir propre de poursuivre). Il n'y a pas, en effet, de législation extérieure qui puisse faire que l'on se propose un certain but (car c'est là un acte intérieur de l'esprit). »

(2) V. ci-dessus, note de la p. 159.

(3) Ouv. cit., p. 57 : « Nous ne connaissons notre propre liberté... que par l'impératif moral, lequel est un principe du devoir, d'où l'on peut ensuite dériver la faculté d'obliger les autres, c'est-à-dire le concept du droit. » Nous disons, au texte, que ce n'est pas au nom de nos devoirs personnels, que nous obligeons autrui à respecter notre droit. Il n'y a pas contradiction, mais confirmation : le passage cité pose, en effet, que notre devoir engendre le droit, mais que c'est le droit qui oblige autrui. Or, on conçoit que le droit, en tant que droit, c'est-à-dire pour Kant comme faculté d'exercer la liberté, et non comme faculté d'accomplir tel devoir particulier (qui serait respectable en lui-même) oblige autrui : le droit ne se dérive du devoir qu'en ce sens que la liberté y prend conscience d'elle. Obliger les autres s'entend aussi de les forcer à respecter le droit, non à accomplir pleinement leur devoir. Les autres textes (v. notes 1, 2, etc.) corroborent cette interprétation.

(4) Ouv. cit., p. 43 : « Si l'on considère le concept du droit dans son rapport à une obligation correspondante (c'est-à-dire le concept moral de cette obligation), voici ce qu'on reconnaîtra : 1° Il ne s'applique qu'aux relations extérieures, mais pratiques, d'une personne avec une autre, en tant que leurs actions peuvent (immédiatement ou médiatement) avoir, comme *faits*, de l'influence les unes sur les autres...; 3° Dans ce rapport réciproque d'un arbitre avec un autre, il faut faire abstraction de la *matière* de l'arbitre, c'est-à-dire du but que chacun peut se proposer dans la chose qu'il veut... mais on ne doit envisager que la *forme* dans le rapport des

simple coïncidence (1). Il n'y a aussi, dans la protection dont nos devoirs profitent, qu'une superposition fortuite de la liberté que je maintiens en face de mes semblables, et des devoirs qu'elle peut ainsi accomplir (2). Le droit et la morale sont, chez Kant, deux domaines parfaitement indépendants, qui ne se rencontrent que sur le terrain de la liberté : bien que celle-ci ne s'impose pas au nom de devoirs distincts d'elle, c'est en effet un droit de la laisser s'épanouir.

Or, remarque Kant, ce droit à la liberté, dans la conscience que nous en avons, est le droit à la liberté « en tant qu'elle peut s'accorder, suivant une loi générale, avec la liberté de chacun ». Notre raison pratique le « proclame comme un *postulat* qui n'est susceptible d'aucune autre preuve ». Telle est, du moins, d'après notre auteur, la base suffisante de la liberté comme *seul droit* fondamental; elle dispense, estime-t-il, de tout autre raisonnement. C'est cette liberté qui, s'imposant en sa seule qualité, et non comme manifestation d'un devoir, se trouve suffisamment respectée, dès lors que les autres lui permettent de se développer extérieurement; car elle n'a pas droit de forcer au respect intérieur (3).

deux arbitres en *les considérant comme libres*, et chercher uniquement si l'action de l'un peut s'accorder avec la liberté de l'autre, suivant une loi générale de liberté. »

(1) V. ci-dessus p. 160, note 3, et note 3 ci-dessous, 2e alinéa de la cit. de la p. 44 de l'ouv. cit.

(2) *Idem.*

(3) V. ci-dessus, p. 159, note 1, et p. 160, note 4. Et ouv. cit., p. 44 : « Est conforme au droit ou juste, toute action qui permet, ou dont la maxime permet au libre arbitre de chacun de s'accorder, suivant une loi générale, avec la liberté de tous... Quand donc mon action, ou en général mon état, peut s'accorder avec la liberté de chacun suivant une loi générale, celui-là porte atteinte à mon droit, qui m'y fait obstacle; car cet obstacle (cette opposition) ne peut s'accorder avec une liberté réglée par des lois générales. Il suit de là encore qu'on ne peut exiger de moi que ce principe

Kant précise, du reste, comment droit et faculté de contraindre ne se distinguent pas; comment la seconde n'est que le premier en action (1). Il annonce, de la sorte, certains de ses compatriotes qui confondront absolument le droit et la force, mais en renversant la formule : le premier sera l'application régularisée de la seconde.

Cela connu, on devine que Kant, refusant d'employer la violence pour sanctionner immédiatement les préceptes moraux, ne permettra point d'imposer l'ordre social, et ensuite le gouvernement, et puis les gouvernements de fait, sous prétexte d'une obligation de vivre en société, à supposer qu'il l'admette.

de toutes les maximes soit lui-même ma maxime, c'est-à-dire que je m'en fasse une maxime de conduite; car quand même la liberté des autres me serait entièrement indifférente, et quand je ne serais guère disposé à la respecter du cœur, ils n'en sont pas moins *libres* dès que je n'y porte pas atteinte par mes *actions extérieures*. C'est uniquement à l'Ethique qu'il appartient d'exiger de moi que je me fasse une maxime d'agir conformément au droit... (p. 45) : seulement la raison dit que, d'après l'idée qu'elle nous en donne, notre liberté est soumise à cette restriction, et que les autres peuvent aussi la contraindre de s'y soumettre en effet; voilà ce qu'elle proclame comme un *postulat* qui n'est susceptible d'aucune autre preuve. »

(1) Ouv. cit., p. 46 : « Le droit ne peut être conçu comme composé de deux parties, à savoir de l'obligation fondée sur une loi, *et* de la faculté qu'aurait celui qui obligerait les autres par sa volonté, de les contraindre à l'accomplissement de cette obligation... On peut faire *immédiatement* consister le concept du droit dans la possibilité de l'accord d'une contrainte générale et réciproque avec la liberté de chacun. En effet, comme le droit en général n'a pour objet que ce qu'il y a d'extérieur dans les actions, le droit strict, c'est-à-dire celui où n'entre aucun élément emprunté à l'Ethique, est celui qui n'exige d'autres principes de détermination que des principes extérieurs; car il est alors pur et n'est mêlé d'aucun principe de vertu..., il s'appuie uniquement sur le principe de la possibilité d'une contrainte extérieure, d'accord suivant des lois générales avec la liberté de chacun... *Le droit et la faculté de contraindre sont donc deux choses identiques.* La loi d'une contrainte réciproque nécessairement d'accord avec la liberté de chacun, suivant le principe de la liberté générale, est en quelque sorte la construction du concept du droit, c'est-à-dire l'exhibition qu'en forme notre esprit dans une intuition pure *a priori*. »

Mais poursuivons. Kant découvre, dans le concept *a priori* que la raison nous donne du droit, autre chose que la limitation de la liberté par ses pareilles suivant une loi générale. Son analyse en dégage une condition à la revendication de ce droit, la *réciprocité*. Le droit de liberté n'existe, comme droit effectif, avec les conséquences énoncées ci-dessus, que si certains de ceux qui doivent en bénéficier n'essaient pas d'en priver les autres, que s'il peut se réaliser pour tous à la fois.

Cette idée du droit de liberté, du droit par essence, apparaît dans plus d'un passage de notre auteur; elle est surtout nettement exprimée au cours de la détermination du mien et du tien extérieurs, qui, d'après lui, ne sont que le prolongement de notre liberté respective hors de nous, notre liberté en tant qu'elle dispose des objets extérieurs (1).

On sait maintenant ce qu'est, chez Kant, le droit de liberté : il s'agit d'une liberté étroitement réglée, déterminée, conditionnée.

Or, qui fixera un principe unique de limitation mutuelle des libertés, seule détermination et en même temps seule garantie possible de la vôtre et condition de la mienne? Sans doute, comme nous l'avons vu chez Rousseau et beaucoup d'autres, on pourrait imaginer à la rigueur que chacun, en l'absence de toute autorité

(1) Ouv. cit., p. XXI de l'Introduction. Exposé par le traducteur de l'assimilation du mien extérieur et de la liberté : « Tout ce que l'on peut exiger de moi dans l'usage extérieur de ma liberté, c'est que je ne porte point atteinte à la liberté extérieure d'autrui, en tant qu'elle-même s'exerce suivant la loi générale.

Relativement à la *réciprocité*, p. 81, de Kant : « Je ne suis pas tenu de respecter ce que chacun déclare sien, si chacun ne me garantit de son côté qu'il se conduira vis-à-vis de moi d'après le même principe; et cette garantie n'a besoin d'aucun acte juridique particulier : elle est déjà contenue dans le concept d'une obligation extérieure juridique, car l'*universalité*, et par conséquent aussi la *réciprocité*, est le caractère de l'obligation qui dérive d'une règle générale. »

centrale, tâchât de limiter lui-même sa liberté, de l'accorder avec les autres aussi consciencieusement qu'il lui apparaîtrait. Kant n'ignore pas cet état juridique imparfait (1). Mais, ne l'oublions point, tandis que Rousseau aperçoit surtout dans la liberté l'indépendance de toute direction politique, Kant ne lui donne, en pratique (2), nullement ce sens. Il n'y a donc aucun droit à demeurer dans l'état juridique imparfait auquel il vient d'être fait allusion; ce n'est qu'un pis-aller, faute d'autre chose. Bien mieux, Kant ne conçoit pas la liberté sans une direction politique : l'une implique l'autre de telle sorte que mon droit à la liberté s'accompagne nécessairement de celui de *contraindre* les personnes qui entretiennent des rapports avec moi à entrer dans une société gouvernée qui nous englobera tous (3). Et voilà comment Kant rétablit au nom du droit ce qu'il jugeait impossible

(1) V. note 3 ci-dessous.

(2) Nous verrons bientôt qu'en pure théorie, c'est tout différent.

(3) Ouv. cit., p. 82 : « La constitution civile n'est autre chose qu'un état juridique qui assure à chacun le sien, mais à proprement parler, ne le constitue pas et ne le détermine pas. Toute garantie suppose donc déjà que chacun puisse avoir quelque chose comme sien (puisqu'elle l'assure). Par conséquent, il faut admettre comme possible, antérieurement à la constitution civile (ou abstraction faite de cette constitution), un mien et un tien extérieurs, et en même temps le droit de contraindre tous ceux avec lesquels nous pouvons être en relations de quelque manière à entrer avec nous dans un état constitué où ce mien et ce tien peuvent être garantis. Dans l'attente et la préparation de cet état, qui ne peut être fondé que sur une loi de la volonté commune, et qui par conséquent s'accorde avec la *possibilité* de cette volonté, toute possession a un caractère provisoirement juridique, tandis que celle qui a lieu dans un état civil réellement existant est une possession *péremptoire*. Avant d'entrer dans cet état, où il est disposé à *entrer*, le sujet a le droit de résister à ceux qui, refusant de s'y soumettre, veulent le troubler dans sa possession provisoire. » — La volonté commune, c'est la volonté qui organise et dirige la communauté et qui est censée volonté de tous (v. note, p. 166) : c'est à peu près la volonté générale de Rousseau; elle n'est *possible*, elle ne se conçoit qu'avec l'état de société.

d'atteindre par le moyen de l'obligation morale; on reconnaît bien là sa manière habituelle.

Telle est, jusqu'à ce point de son raisonnement, la doctrine de Kant. Mais ce sont là des principes *pratiques*; et justement, parce que ce sont les seuls qui comptent, qui produisent des résultats dans la réalité, nous nous y sommes référés pour classer Kant.

Si nous avions envisagé les principes purement *théoriques*, nous aurions dû le ranger à la suite de Rousseau, dans la série Siéyès—Benjamin Constant. En effet, si pour Kant le droit de liberté, loin de s'opposer à la société, l'engendre, c'est que la conscience pratique de ce droit englobe, pour ainsi dire, certains accessoires nécessairement liés à l'état social. N'étaient ces accessoires indispensables, — délimitation, réciprocité, — la liberté, en tant que liberté, produirait des effets identiques à ceux que nous avons relevés chez beaucoup d'anciens auteurs et chez Rousseau, elle produirait l'indépendance vis-à-vis de la société gouvernée, la nécessité pour celle-ci d'obtenir l'assentiment des personnes qu'elle s'agrège, la participation immédiate ou médiate de tous au pouvoir législatif dans la société constituée.

Or, dans la liberté telle que la comprend Kant, cette liberté nue existe. Ses effets, tels que les déduit la logique abstraite, sont neutralisés par ceux que, pratiquement, la raison postule, nous voulons dire par la nécessité de l'ordre social et d'un gouvernement, comme garanties de la liberté; mais *il faut, théoriquement, les supposer réalisés*, et les faire concorder simplement avec les effets de la liberté réglée : ce que n'oublie pas Kant. La construction du *concept* de société civile, à son sens, exige le consentement des associés (1).

(1) Ouv. cit., p. 168 : « Un Etat (civitas) est la réunion d'un certain nombre d'hommes sous des lois juridiques, en tant que ces lois, comme lois

On croirait entendre parler Rousseau; la différence (énorme) est qu'il n'en tire pas les mêmes conséquences pratiques.

Néanmoins, il paraît évident que toute société, tout gouvernement seront d'autant plus parfaits qu'ils réaliseront davantage cette construction idéale : encore un point qui rapproche Kant de Rousseau et de la Révolution.

Avec ce système, il apparaît que tout gouvernement de fait pourra légitimement s'imposer, dès lors qu'il établira et maintiendra l'ordre social, garantie du droit de liberté, puisqu'il suffira de supposer que le peuple l'a institué.

*a priori*, sont nécessaires, c'est-à-dire découlent naturellement des concepts du droit extérieur en général (ne sont pas réglementaires), sa forme est celle d'un Etat en général, c'est-à-dire d'un Etat *idéal*, tel que l'on conçoit qu'il doit être suivant les purs principes du droit, et c'est cette idée qui (intérieurement) sert de règle (norma) à toute association réelle voulant former un Etat. »

Ouv. cit., p. 172 : « L'acte par lequel le peuple se constitue lui-même en Etat, ou plutôt la *simple idée de cet acte, qui seule permet d'en concevoir la légitimité*, est le *contrat originaire*, en vertu duquel tous (omnes et singuli) dans le peuple déposent leur liberté extérieure pour la reprendre aussitôt comme membres d'une république, c'est-à-dire du peuple en tant qu'Etat. Et l'on ne peut pas dire que l'homme dans l'Etat ait sacrifié à une certaine fin une partie de sa liberté extérieure qui est innée en lui; mais il a renoncé entièrement à la liberté sauvage et déréglée *pour retrouver dans une dépendance légale*, c'est-à-dire dans un Etat juridique, *sa liberté en général intacte*, puisque cette dépendance résulte de sa propre volonté législative. » Ne croirait-on pas, en vérité, une transcription du *Contrat social* alourdie par le style pédantesque et obscur du philosophe allemand ? Le passage suivant accentuera l'impression : p. 169 : « § XLVI. Le pouvoir législatif ne peut appartenir [toujours en théorie] qu'à la volonté collective du peuple. En effet, comme c'est de lui que doit procéder tout droit, il ne *peut* faire par sa loi aucune espèce d'injustice à personne. Or, quand quelqu'un décide quelque chose à l'égard d'un autre, il est toujours possible qu'il lui fasse quelque injustice, mais toute injustice est impossible dans ce qu'il décide pour lui-même (car *volenti non fit injuria*). Il n'y a donc que la volonté concordante et collective de tous, en tant que chacun décide la même chose pour tous et tous pour chacun, il n'y a, dis-je, que la volonté collective de tout le peuple qui puisse être législative. »

Quand rien n'y fait obstacle, cela est vrai; pourquoi en serait-il autrement? Voilà pour l'hypothèse de la vacance du pouvoir.

Mais ce simple raisonnement ne suffit plus quand le gouvernement précédemment établi occupe encore sa place (1). Ecoutons Kant à ce sujet : « L'origine du pouvoir suprême est pour le peuple qui y est soumis une chose qui, au point de vue pratique, ne peut pas être scrutée, c'est-à-dire que le sujet ne doit pas discuter en fait cette origine... En effet, comme pour avoir le droit de juger le pouvoir suprême (summum imperium), il faut que le peuple ait déjà le caractère d'une association établie sous une volonté législative générale, il ne peut et ne doit juger autrement qu'il ne plaît au souverain actuel de l'Etat... Une loi civile qui est si sacrée (si inviolable), que c est déjà un crime que de la mettre en doute, *au point de vue pratique*, et par conséquent d'en suspendre un moment l'effet, ne semble pas venir des hommes, mais de quelque législateur suprême et infaillible, et c'est là ce que signifie cette maxime que « toute autorité vient de Dieu » (2).

Et voilà bien l'effet le plus surprenant de la liberté, chez Kant. C'est un droit pour cha un de jouir d'une liberté qui peut s'accorder, suivant une loi générale, avec la liberté des autres, donc un droit de vivre et de contraindre autrui à vivre en société gouvernée; dès qu'on touche aux éléments essentiels de cette société, dès

(1) On conçoit que nous dénommons gouvernement établi, en place, le gouvernement existant quand surgit le gouvernement de fait, et *dont les bases sont légitimes*. Nous employons plus d'une fois ces termes dans le but d'abréger, de simplifier. Il est évident que s'il s'agissait d'un gouvernement établi à base illégitime, ce serait poser la même question, en déplaçant seulement son objet : le gouvernement établi prendrait le rôle de l'usurpateur et il faudrait remonter jusqu'au gouvernement qui l'a précédé pour trouver le légitime : complication inutile !

(2) *Doctrine du droit*, p. 177 et 178.

qu'on touche au gouvernement, à ses lois, on dérange le pouvoir sans lequel cette liberté n'existe plus, on porte atteinte à cette liberté. Bien plus, on ne peut pas prétendre, le peuple ne peut pas prétendre y modifier quelque chose justement, selon les principes du droit, car ces principes n'existent, ne peuvent exister pratiquement que par le gouvernement qui les personnifie. Il faudrait donc supposer que le gouvernement aurait agi contrairement à ses propres lois, et Kant ne semble pas l'admettre. D'ailleurs, quels droits cela conférerait-il au peuple? Kant distingue-t-il juger de légiférer? Si le peuple juge pratiquement le pouvoir, il détruit la clé de voûte, rompt l'équilibre grâce auquel vit la liberté. Défense donc d'y porter la main, respect au titulaire actuel du pouvoir, il est sacré!

Mais alors, nous retournons à Hobbes, Bossuet et Fénelon? L'autorité du gouvernement établi est donc considérée comme intangible et traitée comme infaillible puisqu'il n'y a contre elle aucun moyen légitime de défense? Pas précisément.

Même obéissance rigoureuse sans doute à celui ou ceux qui, à l'heure actuelle, gouvernent. Mais, d'abord, restriction au domaine de cette obéissance, et restriction qui, malgré sa relative rareté d'application, a pour nous son importance. Il y a, en effet, un terrain sur lequel Kant ne reconnaît pas au souverain une entière liberté d'allures; c'est le terrain constituant. Le peuple garde, à ses yeux, la faculté d'empêcher, par lui-même ou ses représentants, une innovation qui lui déplairait; il a le droit de *veto* (1). Et, en effet, ce droit est conforme aux droits politiques généraux du peuple, suivant la construction idéale d'une société (2); et on n'aperçoit nul motif de le lui

(1) Ouv. cit., p. 178.
(2) V. ci-dessus, p. 165 et p. 166.

refuser pratiquement : le gouvernement ne tombe pas pour autant, la société ne retourne pas au chaos, et la liberté ne se trouve pas compromise. Si donc le souverain en fonctions imaginait de transformer le gouvernement existant au mépris de la loi constitutionnelle, sans souci des formes qu'elle impose, s'il créait un gouvernement de fait, et cela en passant pour ainsi dire sur le corps de son peuple, cette création serait illégitime.

En conséquence, cette création peut être illégitime : par le peuple contre le souverain, par celui-ci contre le peuple; elle n'est justifiée qu'opérée par le souverain, sans rencontrer d'opposition. Il y a, dans ceci, une mixture étrange des idées patrimonialistes et des idées révolutionnaires. D'abord, le gouvernement peut tout pratiquement sans le peuple, puisqu'il est supposé d'avance, par la théorie, détenir et exprimer la volonté du peuple, et qu'il n'est ainsi nul besoin de supposer que le peuple lui accorde effectivement son approbation dans ce cas particulier : Kant est alors patrimonialiste. Puis le gouvernement ne peut rien contre le peuple : Kant devient, au moins, partisan des doctrines de légitimité de l'Ecole du Droit de la nature. Puis le peuple seul est une forme vide, il n'a aucune capacité : nous voilà retombés dans les idées patrimonialistes. N'est-ce point toujours la transaction qui reparaît?

Kant ne reconnaît pas plus de droits au peuple si l'administration du gouvernement régnant est fautive que si elle est irréprochable. D'une façon générale, il ne distingue pas : les pouvoirs et incapacités du peuple et du souverain sont ici ce qu'ils sont là. On sait qu'il y a sur ce point rencontre des divers inspirateurs de notre philosophe, des systèmes de la précédente série et de ceux de Hobbes, Bossuet et Fénelon.

Nous n'avons parlé que du souverain régnant et du

peuple comme si eux seuls étaient capables d'improviser des gouvernements de fait. Et l'on sait que, souvent, l'artisan de ces sortes d'ouvrages sera un tiers quelconque, indépendant de l'un et de l'autre.

L'interdiction de se révolter concernait aussi bien un particulier quelconque que le peuple; — Kant parlait du « sujet » en général; — et elle intéressait les droits du souverain régnant. La possibilité du *veto* semble intéresser seulement le peuple et ce souverain. En réalité, ce que notre auteur en dit règle aussi par ricochet les droits des tiers indépendants d'eux, des simples particuliers agissant seuls, car dans cette doctrine comme dans toutes les autres, créateur d'un gouvernement de fait et base de sa légitimité sont deux éléments distincts qui peuvent se rencontrer, mais ne se confondent pas nécessairement. Quel que soit le premier, la seconde se trouve toujours soumise aux mêmes lois.

Or, non seulement, comme nous l'avons vu tout à l'heure, le gouvernement a le droit, en dehors de toute constitution positive particulière, et lorsqu'il est encore en pleine possession de son autorité, de changer son organisation si le peuple ne s'y refuse point. Mais, alors qu'il a été dépossédé, il conserve son droit au pouvoir avec toutes les prérogatives qui s'y rattachent, dont, évidemment, la faculté de modifier la constitution. Ainsi, un gouvernement de fait institué par le premier venu pourra se trouver approuvé par l'ancien gouvernement. Eh! bien, si le peuple s'oppose à cette sorte de ratification, l'usurpateur devra s'effacer devant lui. Pareillement, un gouvernement de fait que l'ancien gouvernement ne se résoudra pas à admettre, même si le peuple le soutient, ne sera pas légitime. « Mais, dit Kant, le monarque détrôné (qui survit à cette révolution) ne peut être poursuivi et bien moins

encore puni pour son administration passée, lorsque, rentrant dans la condition de simple citoyen, il préfère son repos et celui de l'Etat à la chance qu'il pourrait avoir, en quittant son pays et en restant prétendant, de réussir plus tard à se faire rétablir... Que s'il préfère ce dernier parti, son droit au pouvoir demeure entier, puisque la révolte qui l'a dépossédé était injuste » (1). Il résulte de ce passage que l'approbation du monarque déchu peut être une approbation tacite.

Il ne faudrait cependant pas croire, parce que les conditions de légitimité d'un gouvernement de fait sont étroitement déterminées, que ces sortes de gouvernements ne puissent en aucune manière se légitimer à l'encontre de l'ancien souverain et du peuple. Une fois établis sans avoir tenu compte des différents *veto*, on leur appliquera la règle qui commande le respect dû à tout gouvernement : n'est-ce pas déjà un crime que de mettre en doute leur souveraineté « au point de vue pratique? » (2). Par suite, « quand une révolution a une fois eu lieu et qu'une nouvelle constitution est fondée, l'illégalité de son origine et de son établissement ne saurait dispenser les sujets de l'obligation de se soumettre, en bons citoyens, au nouvel ordre de choses, et ils ne peuvent honnêtement refuser d'obéir à l'autorité qui possède actuellement le pouvoir » (3).

De la sorte, si pratiquement presque toute révolution est interdite (étant permise seulement celle du gouvernement existant d'accord avec le peuple, en leur faveur ou au bénéfice d'un tiers, contre la loi constitutionnelle existante), tout gouvernement de fait pratiquement se légitime.

(1) *Doctrine du droit*, p. 183.
(2) V. ci-dessus, p. 167.
(3) Ouv. cit., p. 183.

Et il se légitime immédiatement, et non au bout d'un certain temps, comme, chez tant d'autres auteurs, au cas de renversement d'un gouvernement légitime qui laisse l'usurpateur se consolider au pouvoir. Cette consolidation se produit, mais théoriquement : on sait que sous ce rapport tout gouvernement établi, sauf quand il se détruit lui-même avec le concours du peuple, est illégitimement renversé, et son successeur illégitime; on sait qu'il faut, par conséquent, que le gouvernement dépossédé ait abdiqué, au moins tacitement, pour que le nouveau gouvernement ne soit plus entaché d'aucun vice. Mais pratiquement, il y a légitimation immédiate : n'est-ce en réalité qu'une demi-légitimation dans le genre de celle de Grotius, Pufendorf ou Fénelon? Peut-être; ce serait un moyen de concilier le côté théorique et le côté pratique. En tout cas, nous savons qu'au point de vue pratique, les effets d'une légitimité complète s'ensuivent. Kant ne distingue pas; les sujets sont, aussitôt la révolution terminée, dans « l'obligation de se soumettre ».

On pourrait seulement remarquer qu'il exige qu'une constitution soit fondée, avant que le gouvernement nouveau ait droit de prétendre se faire obéir. Mais il faut, si l'on veut entendre au juste ce qu'est, à son sens, une constitution, en chercher la définition dans son ouvrage; il appelle ainsi « un état juridique qui les [les hommes] réunisse sous une volonté » (1). Il ne s'agit point forcément de ce qu'on nomme, à l'heure présente, loi constitutionnelle, mais de cet état dans lequel les hommes jouissent de la liberté juridiquement déterminée, par le moyen d'un gouvernement. Dans cette acception, dès lors qu'un gouvernement existe

(1) Ouv. cit., p. 165. — Nous avons, quant à nous, dans ce chapitre, employé le mot *constitution* en son sens habituel; sinon, notre recherche n'avait plus d'objet. Mais lorsque Kant parle lui-même de *constitution*, nous devons, évidemment, comprendre ce mot comme lui.

et fonctionne, il y a une constitution : c'est donc dès les premiers instants du gouvernement de fait, même non réglementé par une loi constitutionnelle comprise à la moderne, qu'on lui doit obéissance.

Sans doute, étant donnés ces accommodements pratiques, le peuple aura-t-il le droit d'opposer son *veto* à l'usurpateur comme à tout gouvernement, puisqu'on devra lui faire le même traitement qu'on fait à un gouvernement légitime; et ce *veto*, pourquoi n'en userait-il pas justement à l'égard de la nouvelle constitution? Mais nous savons que si ce *veto* n'est pas réduit à l'état théorique, si le peuple peut l'exercer, les effets, eux, en sont plutôt théoriques, puisqu'ils dépendent de la complaisance du gouvernement. Si donc l'usurpateur passe outre, ce sera encore le lieu d'appliquer la maxime du respect et de l'obéissance dus à un gouvernement établi quelconque.

Le *veto*, on le voit, n'équivaut pas, comme on serait tenté de le croire tout d'abord, au consentement tacite jugé suffisant par tant d'auteurs. Si ce consentement est refusé à un gouvernement, celui-ci ne saurait, à leurs yeux, se prétendre légitime. Pratiquement, le *veto* de Kant est presque nul. Il est vrai qu'il se peut exercer même quand un gouvernement est renversé illégitimement, tandis qu'en général le consentement tacite n'a pas alors permission d'intervenir; mais ses effets restent subordonnés au bon plaisir des gouvernants. Le consentement tacite, au contraire, s'il est refusé, vicie radicalement en droit les gouvernements dont la légitimité ne peut s'établir sans lui. Et puis le consentement tacite n'est qu'un minimum exigé; il n'empêche pas une initiative expresse positive contraire à celle qui avait été prise par l'usurpateur.

Devant cette insignifiance du *veto*, nous n'avons pas hésité à ranger Kant parmi les auteurs qui donnent la part prépondérante, dans leur doctrine, à la néces-

sité de l'ordre social comme fondement de la légitimité des gouvernements. Certes, ici, cette nécessité a elle-même pour raison et base, d'une certaine manière, la liberté qui sert de point de départ en général à la souveraineté du peuple. Mais cette souveraineté, pour Kant, se réduit pratiquement à presque rien, au droit de pouvoir quelque chose si un gouvernement établi le veut bien.

Et c'est pourquoi Kant nous paraît décidément mieux ici, près de Hegel et de Cousin, qu'aux côtés de Benjamin Constant ou plutôt de publicistes postérieurs qui donnent à la liberté une place fondamentale pareille à celle que Kant lui reconnaît, mais laissent au peuple une participation plus ou moins directe, plus ou moins importante, à la constitution des gouvernements, à la direction des affaires publiques : nous avons nommé La Mennais et Jules Simon.

Kant est bien un représentant de l'ordre social, un ennemi aussi résolu des révolutions que Bossuet et Fénelon. Cependant, il pousse l'amour de l'ordre jusqu'à admettre n'importe quel ordre. Son système est pareil à un glaive à deux tranchants. Il y en a peu qui aient autant encouragé les révolutionnaires. Et point n'est besoin, comme chez Rousseau, que ceux-ci se concilient la faveur du peuple.

II. Kant s'était employé de toutes ses forces à ébranler la vieille métaphysique, celle qui distingue un monde suprasensible où réside l'absolu et un monde sensible où nous vivons et où nous devons nous efforcer de tendre à cet absolu; puis il l'avait relevée inopinément et précisément pour fonder la morale et le droit. Le système de *Hegel* (1) est l'aboutissant des transfor-

(1) Né à Stuttgard en 1770, mort en 1831 à Berlin, où il enseignait la philosophie depuis 1818.

mations de la doctrine kantienne, dont celles de Fichte et Schelling constituent les chaînons intermédiaires. A ce titre, il est curieux de connaître son opinion; elle est intéressante aussi, parce que Hegel, bien qu'ayant subi l'influence de Kant, a produit une doctrine générale frappée au coin d'une forte originalité qui l'éloigne beaucoup de son inspirateur; et parce qu'enfin l'hégélianisme est, cependant, la forme dernière dans laquelle la poussée kantienne proprement dite s'est arrêtée pour inaugurer les doctrines très diverses du XIX$^{e}$ siècle, dédaigneuses de la métaphysique ancienne.

Nous nous étendrons peu sur l'exposé des idées générales de Hegel, parce que cela serait très long, nous entraînerait loin de notre sujet et demanderait du reste une véritable initiation, tant est particulier le point de vue de Hegel, tant est particulière surtout sa terminologie. Mais, parlant dans un français ordinaire qui tâchera de rendre le mieux possible la pensée de l'auteur, nous dirons seulement que le système de Hegel, le Système par excellence, est panthéistique. Dieu est tout, ou plutôt tout est Dieu. Dieu est l'Esprit. Donc tout est l'Esprit. Et cet Esprit se forme, se perfectionne, devient continuellement; c'est pourquoi, en son latin-grec barbare, Hegel l'appelle le το fieri : en effet, tout change et progresse. Les hommes sont des manifestations de l'Esprit, par lesquelles il prend conscience de soi. La liberté est un moment, pour parler comme Hegel, c'est-à-dire une phase du perfectionnement universel; Hegel n'entend point par liberté le libre arbitre, mais uniquement ce que nous avons toujours appelé de ce nom dans notre travail, à savoir l'indépendance extérieure que les hommes laissent à leur semblable; et cette liberté n'existe pour l'un que si lui-même l'accorde aux autres, s'il traite les autres non dans leur « immédiatité », c'est-à-dire dans ce qu'on saisit im-

médiatement de leur nature, dans ce qui en constitue la partie tangible, sensible, s'il les traite donc non comme des choses, mais « selon la notion », ce qui signifie suivant l'idée que la raison donne de leur nature, s'il les traite comme des êtres destinés à la liberté; en effet, l'on n'est complètement libre, d'une vraie liberté, réglée, non d'une licence désordonnée, que quand on a trouvé les justes limites de la liberté de chacun, et pour cela, il faut considérer autrui comme un être libre, avoir la pleine idée de sa liberté (1).

Or la liberté est un moment nécessaire du développement de l'Esprit, de l'Absolu; depuis le christianisme et par lui « l'homme a reçu la faculté de s'élever à la plus haute liberté » (2). La conscience de cette aspiration donne le droit de la réaliser et de réaliser l'état où elle reçoit satisfaction; et ce dernier est l'Etat proprement dit : « En engendrant l'Etat, la force ne fait qu'amener à l'existence le juste en et pour soi, c'est-à-dire les lois, la législation... C'est dans l'Etat que l'homme est reconnu et traité comme un être raisonnable et libre, comme personne » (3). « L'Etat est la substance sociale qui est arrivée à la conscience d'elle-

(1) *Philosophie de l'Esprit*, tome II, p. 68 : « D'un côté, les deux sujets doués de la conscience de soi, et qui sont en rapport, par là qu'ils ont une existence immédiate, existent à la façon des choses naturelles et corporelles, et par suite soumises à une violence étrangère, et ... c'est comme tels qu'ils entrent en rapport, et ..., d'un autre côté, ils sont libres, et ... dans leur rapport ils ne doivent point se traiter comme des êtres purement immédiats, comme des choses purement naturelles. Pour surmonter cette contradiction, il faut que les deux moi, opposés dans leur existence... se posent et se reconnaissent tels qu'ils sont en soi, ou d'après leur notion, c'est-à-dire non comme des êtres purement naturels, mais comme des êtres libres. C'est seulement ainsi que se réalise la vraie liberté. Car comme celle-ci consiste dans mon identité avec mon contraire, je ne suis vraiment libre que lorsque ce contraire est libre aussi, et qu'il est reconnu comme tel par moi. »

(2) Ouv. et t. cit., p. 254.

(3) Ouv. et t. cit., p. 72.

même » (1), c'est-à-dire un ensemble d'hommes vivant en société, ou l'Esprit qu'ils constituent en un phase de son développement, prenant conscience des rapports qui unissent la liberté de tous avec la liberté de chacun (2). Or, « ce qui fait la vie du tout, la conservation, c'est-à-dire la production constante de l'Etat en général et de sa constitution, c'est le *gouvernement* » (3). Le gouvernement est donc indirectement une nécessité du règne de la liberté qui lui-même s'impose comme un devoir.

Comment, dans ces conditions, l'obéissance à un gouvernement, quel qu'il soit, ne serait-elle pas un devoir, et la formation d'un gouvernement par quiconque ne serait-elle pas un droit, son exercice pareillement, lorsque le précédent pouvoir ne gouverne plus? Donc, un gouvernement illégal, de fait, est légitime pour Hegel au cas de vacance. Cela est d'autant plus vrai que Hegel se prononce expressément contre le droit naturel du peuple, le droit à la manière de La Boëtie d'être seul souverain et d'agir comme tel : « On a généralement l'habitude d'appeler peuple l'agrégat des personnes privées. Mais un tel agrégat, c'est le *vulgus*, ce n'est pas le *populus*, et, sous ce rapport, la seule fin de l'Etat consiste à faire qu'un peuple n'existe pas, et n'exerce pas un pouvoir et une action sous cette forme d'agrégat. Un peuple qui se trouverait dans cette condition serait un peuple en délire, un peuple chez qui domineraient l'immoralité, l'injustice et la force aveugle et sauvage... On a souvent présenté un tel état comme l'état vrai de liberté. Cependant, pour que la question touchant la participation de tous

(1) Ouv. et t. cit., p. 379.
(2) *Philosophie de l'Esprit*, p. 330, 333.
(3) Ouv. et t. cit. p 395.

aux affaires générales ait un sens, on ne doit pas présupposer un ordre de choses irrationnel, mais un peuple déjà organisé, c'est-à-dire un peuple qui a un gouvernement » (1).

Ainsi, quand un peuple se trouve, à la suite d'une vacance du pouvoir, nanti d'un gouvernement de fait, qui n'a point d'autres titres que sa propre volonté d'être, le peuple ne peut prétendre, en vertu de sa souveraineté, à l'illégitimité absolue du règne et des actes de ce gouvernement, parce qu'il ne saurait être lui-même souverain que par la volonté d'un gouvernement déjà formé.

Une circonstance, au contraire, où la légitimité du gouvernement de fait est radicalement contestable, est celle de la subversion préalable du gouvernement régnant, que, pas plus que Kant, notre auteur ne semble jamais juger illégitime par l'exercice de son pouvoir. Alors, le gouvernement de fait sera mal fondé en droit; nous n'avons point vu que Hegel lui accorde même provisoirement une quasi-légitimité. Il est probable que l'abandon de toute prétention effective équivaudrait, pour lui, comme pour Kant, à vacance, et entraînerait la légitimation subséquente du gouvernement de fait par les moyens que notre auteur admet en pareil cas, c'est-à-dire par le seul jeu de ses organes, et sans l'intervention du peuple. Ce gouvernement aura, en quelque sorte, le pouvoir d'auto-institution, plus simplement le droit de gouverner. Cependant, tout gouvernement de fait ne sera légitime, s'il garde la forme arbitraire, simple et rudimentaire sous laquelle il apparaîtra d'ordinaire, que provisoirement. En effet, le gouvernement, d'après Hegel, n'est *pleinement légitime en un Etat qu'au cas où sa Constitution est engendrée par l'es-*

(1) Ouv. et t. cit., p. 406

*prit du peuple* : « Se demander à qui, à quelle autorité constituée, et constituée de telle ou telle façon, appartient le pouvoir de faire une constitution, c'est se demander à qui il appartient de faire l'esprit d'un peuple. Lorsqu'on sépare la constitution d'un peuple de son esprit, comme si cet esprit existait ou avait pu exister sans posséder une législation qui lui soit adéquate, on montre simplement par là qu'on n'a qu'une notion superficielle de l'union indivisible, de l'esprit, de la conscience que l'esprit a de lui-même avec sa réalité. C'est par suite de cette indivisibilité qu'on n'a jamais vu dans l'histoire ce qu'on appelle faire une constitution, pas plus qu'on n'y a vu faire un Code. Toute constitution est sortie de l'esprit d'un peuple, et s'est développée identiquement avec lui, et elle a traversé avec lui les changements divers et les divers degrés de formation déterminés par la nécessité de la notion. C'est l'esprit immanent et l'histoire (et l'histoire n'est que son histoire) qui ont fait, et qui font les constitutions » (1). D'autre part, Hegel nous dit que le processus naturel du développement de la volonté gouvernante la mène à revêtir une existence réelle; et cela se rencontre dans la seule monarchie. « La constitution monarchique est, par conséquent, la constitution de la raison développée » (2). Et la monarchie sera d'autant plus parfaite qu'elle contiendra en résumé tous les moments du développement du gouvernement : la monarchie constitutionnelle réalise cet idéal; c'est celui de Hegel. A cause de lui, à cause du moins de l'idéal politique correspondant à la conscience actuelle du peuple, les gouvernements de fait en général, dans leur premier état, ne devront avoir

(1) Ouv. et t. cit. p. 393.
(2) Ouv. et t. cit. p. 399.

qu'une durée provisoire, et faire place, le plus tôt possible, à un gouvernement constitutionnel, le seul pleinement légitime.

On voit comment la doctrine de Hegel, tout en ayant des fondements métaphysiques sensiblement différents de ceux sur lesquels repose la doctrine de Kant, est, un peu plus tard, un nouvel exemple de la tendance à ne plus tenir compte de la liberté comme droit antérieur et opposable à la société et à l'autorité quelconque d'un gouvernement, mais à la considérer comme le droit lui-même existant seulement dans et par la société, par le gouvernement, de telle sorte que le gouvernement peut s'imposer sans le consentement de ceux qu'il se met à commander, de telle sorte donc que les gouvernements de fait, lorsqu'ils ne violent aucun droit antérieur, sont légitimés par la seule nécessité... au moins provisoirement. Car l'élément « progrès » que nous avons relevé chez Benjamin Constant, apparaît ici également; ne le voit-on pas déjà poindre chez Kant avec sa préférence théorique pour la démocratie? Il n'y revêtait pas, toutefois, la physionomie d'une exigence immédiate et implacable du droit moderne, et c'est pourquoi il n'y avait pas son entière signification. Cette physionomie, nous croyons qu'il la prend sous la plume de Hegel.

Qui sait même, à bien réfléchir, si cette préoccupation de progrès, d'adaptation aux exigences nouvelles de l'Esprit, ne justifierait pas, aux yeux de Hegel, le renversement du gouvernement établi? Cela tiendrait lieu de la violation par le pouvoir de certains droits que d'autres admettent et qu'il ne connaît pas. Mais ce serait alors la modification de la pensée kantienne dans ce qui lui reste de vraiment original, le profond respect du gouvernement établi.

III. *Cousin* (1) est de ceux qui ne se sont pas spécialement occupés des gouvernements de fait; mais il a résumé ses idées sur la légitimité des gouvernements en général dans un opuscule écrit pour répondre à une demande qui en avait été adressée à l'Académie des sciences morales et politiques, en juillet 1848, par le chef du gouvernement de fait d'alors (2); il paraît donc raisonnable de penser que ses principes ont été formulés à ce moment pour s'appliquer aux gouvernements de fait comme aux autres. C'est pourquoi nous aurions même cru bon de les étudier plus loin, si Cousin n'eût exposé sa doctrine avec éclat, depuis de nombreuses années déjà, dans la chaire de la Sorbonne, et n'eût mérité ainsi d'être traité, à notre point de vue, comme l'héritier véritable et immédiat de la pensée kantienne. Sa situation de grand-maître de l'Université, dans le cabinet Thiers, en 1840, lui donna aussi une grande influence; et il faut, pour être exact, dire que s'il appartient à la période dont nous traitons maintenant, et si nous n'avons, par suite, aucune raison sérieuse d'en différer l'étude, il prolonge en quelque sorte cette période assez loin dans le XIX$^{e}$ siècle et la rend, par ce côté, contemporaine d'écoles d'origine notablement plus récente.

Cousin qui, d'ailleurs, se déclare l'adversaire décidé de Kant sur des points capitaux de la philosophie, fonde, comme lui, la légitimité des gouvernements, même non acceptés par leurs subordonnés, sur la *nécessité de*

(1) Professeur de philosophie à la Sorbonne; puis, en 1840, ministre de l'instruction publique. Né à Paris en 1792, mort à Cannes en 1867.

(2) L'opuscule est intitulé *Justice et Charité* et traite des principes généraux de droit et de morale. Le chef de l'Exécutif ayant prié l'Académie de concourir à la défense des principes sociaux attaqués, celle-ci avait voté la publication périodique de petits traités sur les principales questions; Cousin avait reçu mission de composer celui qui nous occupe.

*garantir la liberté de l'homme*, non pas, évidemment, la liberté de vivre indépendant de toute société, ni spécialement celle qu'on réserve dans la société sous forme de liberté politique, de participation au gouvernement, mais *le maximum de liberté générale compatible avec la liberté d'autrui.*

Des citations de notre auteur nous fourniront l'enchaînement de ses idées : « Le droit naturel repose sur un seul principe, qui est la *sainteté de la liberté* de l'homme... le *respect de la liberté s'appelle la justice.* La justice confère à chacun le droit de faire tout ce qu'il veut, sous cette réserve que l'exercice de ce droit ne porte aucune atteinte à l'exercice du droit d'autrui... Quiconque enfreint la liberté est coupable, et, par conséquent, répréhensible, car l'homme n'a pas seulement le droit de défendre sa liberté, il en a le devoir. De là l'idée de la répression et la légitimité du droit de punir. Si l'homme coupable seulement envers sa propre liberté ne relève que du tribunal de la raison et de la conscience, dès qu'il trouble des libertés égales à la sienne, il est responsable devant ses semblables, il mérite d'être traduit devant un tribunal... Mais qui composera ce tribunal?... Qui sera dépositaire de la puissance nécessaire pour faire respecter la liberté, la justice et la paix? Ici vient l'idée de gouvernement. La société est le développement régulier, le *commerce paisible de toutes les libertés*, sous la protection de leurs droits réciproques. La société n'est pas l'œuvre des hommes, c'est l'œuvre même de la nature des choses... A cette société correspond un gouvernement tout aussi naturel, tout aussi légitime envers lequel nous sommes obligés, qui nous défend et que nous devons défendre, et en qui nous avons le devoir de placer et de soutenir la force nécessaire à l'exercice de ses fonctions... Le principe et l'objet de tout gouvernement di-

gne de ce nom, est la protection des droits naturels » (1), c'est-à-dire de la liberté dans la mesure indiquée.

Avec de tels principes, tout gouvernement se légitime; le droit de liberté est compris de telle sorte qu'un gouvernement de fait a le droit de gouverner, sans y être autorisé par la volonté du peuple, et que ses actes ont une valeur intrinsèque qui rend inutile toute ratification ultérieure. La liberté des citoyens donne au gouvernement le droit de leur commander; à cela une seule condition, c'est que l'existence d'un gouvernement précédent n'y apporte aucun obstacle. Telle était l'idée de Kant et de Hegel; pourquoi celle de Cousin en différerait-elle?

Seulement, Cousin y trouvait sans doute un palliatif dans la croyance à la nécessité de satisfaire les besoins nouveaux; comment serait-il défendu de balayer les gêneurs du progrès? Cousin ne dit rien qui puisse, comme chez Hegel, faire soupçonner en lui cette doctrine. Sa conduite parle à sa place : en 1830, 1848, il fit aux arrivants plutôt risette que grise mine. En vérité, Charles X et Louis-Philippe eurent vite abandonné la partie, et mis le vide à la place de leurs revendications armées : on ne peut donc trop conclure.

De tout ce qui précède ressort que Kant, Hegel et Cousin représentent bien la fusion, — le premier au point de vue du droit de liberté et de la souveraineté du peuple, les seconds sous le rapport de la liberté tout au moins — des principes révolutionnaires avec le principe de nécessité de l'ordre social : dans cet esprit, ils sont, en thèse, protecteurs du gouvernement qui détient depuis longtemps le pouvoir, sauf peut-être les

(1) *Justice et Charité*, p. 42 et 45. Cf. même auteur, *Philosophie moderne*, t. II, p. 335 et suiv.

concessions de Hegel et Cousin au progrès; mais, sans légitimer par *la* volonté du peuple, en quoi ils réagissent contre les doctrines antérieures et apparaissent comme professant une doctrine nouvelle, ils ratifient encore trop facilement *les* volontés changeantes du peuple, pour décourager net les gouvernements de fait, et, complaisants sur plus d'un point aux préférences révolutionnaires, ils contribuent peu à la stabilité politique.

### § 2. *Réaction.*

I. Une réaction beaucoup plus tranchée, dans les principes, sinon dans les résultats, se manifeste avec *Bentham* (1), réaction portant, d'ailleurs, comme le système de Kant, non seulement contre Rousseau, mais contre ceux mêmes qui avaient inauguré, vis-à-vis de l'auteur du *Contrat social*, le mouvement de recul auquel Bentham s'associe.

Bentham était pourtant l'ami de plusieurs constituants, et fut bien accueilli en France au moment de la Révolution, qu'il semble avoir considérée d'un œil plutôt sympathique. Il en aimait, sans doute, en bon Anglais, les innovations parlementaires et les tendances libérales. Mais il ne légitime pas du tout les gouvernements par le droit naturel de liberté, qu'il ignore, et la souveraineté du peuple qu'il conteste.

Est-il besoin de rappeler, avant de poursuivre, que les auteurs dont nous allons tout à l'heure solliciter les réponses sont absolument contemporains de ceux qu'on a étudiés au précédent paragraphe? Toutefois, il nous a paru préférable de placer après les doctrines

(1) Jurisconsulte et philosophe anglais, né à Houndstich en 1748, mort en 1832.

révolutionnaires celles qui leur ressemblent encore par tant de points et de réserver pour un peu plus tard celles qui en diffèrent du tout au tout. Bentham, il est vrai, nous aurait engagé à intervertir l'ordre : le livre où il traite ce qui nous intéresse est du même âge que le *Tiers-Etat* de Siéyès, et s'il réagit contre quelqu'un, c'est plutôt contre Rousseau que contre les révolutionnaires proprement dits. Mais d'un autre côté, les principaux réactionnaires (1), de Bonald et de Maistre, sont un peu postérieurs à Kant. Et comme Bentham, quoique se plaçant à un point de vue différent, opère un mouvement du même genre, et qu'il n'est pas assez éloigné d'eux pour qu'on y voie la manifestation d'un reflux distinct; comme aussi il faut tenir compte de l'ensemble des dates des divers courants de ce reflux, nous estimons juste de traiter cette série d'auteurs en parfaite contemporaine de la série qui la précède dans notre travail.

Aussi bien que Hobbes, son compatriote, Bentham est un utilitaire. Ce qui l'en distingue, c'est qu'il a débarrassé ses raisonnements de toute la substructure métaphysique dont un philosophe des débuts du XVII^e^ siècle n'aurait pas osé se défaire. Bentham ne cherche pas, lui, à encadrer sa règle utilitaire dans les formes d'un droit naturel voulu de Dieu; la morale obligatoire entendue suivant l'habitude de l'époque antérieure n'est pas, à ses yeux, une condition indispensable du droit non positif.

L'unique loi de nos actions est leur utilité physique, ce qui ne signifie pas seulement matérielle, mais ter-

(1) Nous donnons à ce mot non pas le sens dans lequel on l'emploie souvent de « partisans des régimes politiques déchus », quoique les auteurs dont il s'agit aient été cela également, mais d'adversaires déclarés du principe de la souveraineté du peuple; beaucoup de monarchistes, nous l'avons constaté et le constaterons, n'ont pas été réactionnaires en ce sens.

restre, c'est-à-dire tant matérielle que morale (1); ce n'est point notre utilité immédiate, mais notre utilité prudemment calculée, en tenant compte des retentissements à l'infini de l'acte qu'il s'agit d'accomplir sur nos autres actes, et sur ceux de nos semblables, en tenant compte aussi du contre-coup des leurs sur les nôtres et sur notre bonheur; l'intérêt général que, dans le commun, on oppose souvent à l'intérêt particulier, n'est qu'un intérêt particulier mieux entendu; car la vertu n'est que l'effort vers la satisfaction d'un intérêt d'ordre supérieur (2). Bentham, non content de voir dans la recherche de la coïncidence de l'intérêt particulier avec l'intérêt général une recommandation ordinaire de prudence, y veut découvrir une règle absolue, infaillible! C'est peut-être téméraire.

L'intérêt public est donc, en somme, le lieu de rencontre de tous les intérêts particuliers; c'est parce qu'on doit chercher son bonheur qu'on peut, — suivant l'intérêt plus grand que l'on a à assumer tel ou tel rôle, — imposer ou aider à imposer, ou laisser imposer telle ou telle ligne de conduite à ses semblables. Voilà ce qui justifie la loi positive et donc le gouvernement : « Le bonheur public, déclare notre auteur au début

(1) *Principes de législation*, p. 1 : « Ce principe de l'utilité, énoncé vaguement, est peu contredit... Mais... on n'attache pas à ce principe les mêmes idées... (p. 4 :) La nature a placé l'homme sous l'empire du *plaisir* et de la *douleur*. Nous leur devons toutes nos idées, nous leur rapportons tous nos jugements, toutes les déterminations de notre vie... (p. 6 :) Pour les partisans du principe de l'utilité, la vertu n'est un bien qu'à cause des plaisirs qui en dérivent; le vice n'est un mal qu'à cause des peines qui en sont la suite. Le bien moral n'est bien que par sa tendance à produire des biens physiques; le mal moral n'est mal que par sa tendance à produire des maux physiques; mais quand je dis *physiques*, j'entends les peines et les plaisirs de l'âme, aussi bien que les peines et les plaisirs des sens. J'ai en vue l'homme tel qu'il est dans sa constitution actuelle. »

(2) Ouv. cit. p. 21. Notre auteur dit qu'il y a simplement des intérêts de différents ordres parfois incompatibles.

de ses *Principes de Législation*, doit être le principe de raisonnement en législation. »

Il n'y a point, par conséquent, besoin de contrats pour expliquer et légitimer la création de la société et du gouvernement. Fiction n'est pas raison; les systèmes contractuels de Hobbes, Locke et Rousseau ne résistent pas à l'analyse (1). « Le véritable bien politique est dans l'immense intérêt des hommes à maintenir un gouvernement. Sans gouvernement, point de sûreté, point de propriété, point d'industrie. *C'est là qu'il faut chercher la base et la raison de tous les gouvernements*, quelles que soient leur origine et leur forme; c'est en les comparant avec leur but qu'on peut raisonner solidement sur leurs obligations sans avoir recours à de *prétendus contrats* qui ne peuvent servir qu'à faire naître des disputes interminables » (2).

Le droit naturel de liberté, Bentham l'ignore. Dès lors, donc, qu'un ou plusieurs individus travaillent pour le bonheur d'une nation en travaillant pour leur propre utilité, leur gouvernement est légitime. On ne peut nier la réaction absolue contre la souveraineté du peuple. Sans doute, c'est Hobbes ressuscité, mais moins la possibilité d'un contrat social.

Les gouvernements de fait n'ont plus à se soucier

(1) Ouv. cit., p. 56. Il continue : « Le contrat de Locke est plus spécieux parce qu'en effet, il y a des monarchies dans lesquelles le souverain prend quelques engagements à son avènement au trône et reçoit des conditions de la part de la nation qu'il va gouverner. Cependant, ce contrat est encore une fiction. L'essence d'un contrat est dans le consentement libre des parties intéressées. Il suppose que tous les objets de l'engagement sont spécifiques et connus. Or si le prince est libre, à son avènement, d'accepter ou de refuser, le peuple l'est-il également? Quelques acclamations vagues sont-elles un acte de consentement individuel et universel? Le contrat peut-il lier cette multitude d'individus qui n'en ont jamais entendu parler, qui n'ont pas été appelés à le sanctionner, et qui n'auraient pas pu refuser leur consentement sans exposer leur fortune et leur vie? »

(2) Ouv. cit., p. 64.

de l'assentiment de la nation; ils sont bons puisqu'ils sont.

Toutefois, nous doutons que Bentham ait eu l'intention, posant son système, d'instituer une prime d'encouragement à la révolte. Celle-ci ne peut pas être utile, du moins Bentham ne doit pas la juger telle, lorsque les personnes au pouvoir remplissent convenablement leur office; c'est alors, en principe, la prohibition de tout mouvement insurrectionnel. Dans une doctrine qui n'a pas pour base la souveraineté du peuple, le contraire serait plutôt étrange et bon pour les républiques nègres; on aboutirait à une lutte sans fin d'ambitieux turbulents cherchant à s'arracher la suprématie politique. La paix et l'ordre que notre auteur assignait comme but aux gouvernements sont tout autres.

Il illégitimerait donc radicalement les gouvernements de fait usurpateurs, du moins au début de leur domination.

Mais, parlant (1) des « obligations » des gouvernements, Bentham admettrait, nous le présumons, le renversement de gouvernants indignes quant à l'exercice de leurs fonctions, et légitimerait de suite le pouvoir qui les remplacerait, même en employant la violence. Par ses principes plus éloigné que Kant de la Révolution, il est, au sens vulgaire du mot, plus révolutionnaire.

A plus forte raison légitimerait-il, sans réserve, le gouvernement de fait, au cas de vacance. Ce gouvernement exercerait légitimement tous les pouvoirs. Il assimilerait probablement, à l'instar de la presque unanimité des auteurs, l'abandon du trône par le gouvernement légitime, après déchéance, à la vacance immédiate.

(1) V. dernière citat., p. 187.

Bentham, en résumé, réagit contre Rousseau et Mably dans ce que ce dernier a de tendances révolutionnaires. Mais il ne croit pas à une sorte de patrimonialité du pouvoir régnant qui empêcherait la légitimation des gouvernements de fait autrement qu'aux cas de vacance. Il croit encore moins à l'illégitimation définitive des mêmes gouvernements sauf tolérance provisoire. De Bonald et de Maistre dépassent ces limites.

II. *De Bonald* (1) et *de Maistre* (2) furent tous deux de violents réactionnaires : ils le furent de la base au sommet de leurs doctrines. Ils couronnèrent ainsi dignement le mouvement contraire à la légitimation par la souveraineté illimitée du peuple; nous n'oublierons pas cependant que ce mouvement a été commencé par plusieurs de ceux dont les idées leur étaient le plus insupportables.

Tous deux doutèrent de la raison autant que la Révolution l'avait exaltée; on en verra les conséquences. De Bonald surtout ravalait la raison, au point de la croire radicalement incapable de fournir la moindre règle solide à la morale et au droit. De Maistre se bornait à l'accuser de myopie.

Sans vouloir nous attarder à la métaphysique de Bonald, nous rappellerons que tout son système repose sur sa théorie de l'origine du langage qui se résume dans la fameuse formule : « L'homme pense sa parole avant de parler sa pensée. » Notre pensée n'existe en nous qu'à l'état virtuel de germe amorphe, tant que nous ne recevons pas du dehors l'expression qui la fixe et la fait naître en son intégrité; jusque-là notre esprit

(1) Publiciste et philosophe; émigré, eut beaucoup à souffrir de la Révolution. Né à Millau (Aveyron) en 1754, mort en 1840.

(2) Philosophe et publiciste. Né en 1754 à Chambéry (royaume de Sardaigne), d'une famille d'origine française; mort en 1821.

ne l'a point présente, ne l'aperçoit pas. Chacun de nous a reçu ses idées, avec la parole, de ses parents, de ses éducateurs. Mais le premier homme, de qui les aurait-il reçues sinon de Dieu? L'homme aurait donc été incapable de découvrir la moindre de ses idées sans une révélation divine primitive. Le rôle de la raison consiste à combiner à l'infini des idées amorcées dans notre esprit toutes de la même manière, par ceux qui nous ont enseignés (1).

Et cette raison, vis-à-vis de laquelle de Bonald s'est montré déjà si défiant, qu'il lui a refusé le pouvoir qu'on reconnaît généralement de fabriquer la langue, est-on bien sûr qu'elle soit seulement capable d'utiliser sans défaillance, à travers le recul des siècles, sa faculté de combiner les premières idées mises en elle par le verbe du Créateur?

Cette fois encore, de Bonald se méfie; il se méfie surtout lorsqu'il s'agit de proclamer, et au besoin de sanctionner par la contrainte, une règle des rapports sociaux. Ces rapports, l'homme, n'ayant créé ni lui ni ses semblables, et ne connaissant pas à fond et exactement sa nature, ne les établit point à son gré (2); puisqu'il n'y a de légitime que la règle qui tient compte des exigences de cette nature dans toutes ses variétés et sait les concilier. « Les lois sont, selon les théistes, dit de Bonald,

(1) On trouvera tout au long la doctrine de de Bonald dans le chapitre VIII de ses *Recherches philosophiques sur les premiers objets des connaissances morales*, et dans le chapitre premier de la *Législation primitive*. Entre autres choses, il est dit, *Recherches philosophiques*, *Œuvres*, t. VIII, p. 368 : « Comme nous ne pouvons rien imaginer, c'est-à-dire nous former des images d'aucun objet, que par les impressions que les corps extérieurs font sur nos organes..., ainsi nous ne pouvons rien *idéer*..., je veux dire avoir des idées présentes des choses qui ne tombent pas sous les sens, qu'à l'aide des expressions que nous recevons du dehors par la parole, ouïe ou lue. »

(2) *Essai analytique*, ch. IV, *Œuvres*, t. I, p. 114 s.

l'expression de la volonté de Dieu, auteur des rapports qui sont entre les êtres, comme créateur des êtres eux-mêmes » (1).

Or de Bonald croit l'homme absolument incapable de découvrir ces rapports qu'il n'a pas faits, et même de conserver par ses propres moyens une connaissance précise et vraie de l'idée que Dieu lui en a donnée à l'origine. Pour lui, la raison humaine est impuissante au début, et, dans la suite, reste vacillante : il lui faut des béquilles, un guide, plus que cela, un complément : elle les trouve dans les livres saints, codes des lois divines.

Et ces lois, survivant à leur promulgation par l'Ecriture, de Bonald en proclame surtout la nécessité pour justifier l'action gouvernementale, le pouvoir de l'homme sur l'homme. Il ne comprend pas comment, à l'aide de la seule raison, un homme peut prétendre à diriger son semblable, comment il peut donner sa volonté pour loi à des égaux (2).

Par là, notre auteur se rapproche de ses adversaires, les publicistes du XVIII[e] siècle. Ceux-ci, il est vrai, avaient dans la raison une foi aveugle; mais ce qu'ils réclamaient en son nom, c'était le droit naturel de

(1) Ouv., ch. et t. cit., p. 117.

(2) *Essai analytique*, ch. et t. cit., p. 118 : « L'être imparfait et fini, l'homme, quand même il pourroit dans son imperfection découvrir le rapport [entre les hommes], n'a point en lui la raison de son expression ou de la loi, c'est-à-dire qu'il n'y a pas de raison pour qu'il donne sa volonté pour loi à des êtres égaux à lui... Il est donc nécessaire que Dieu daigne révéler à l'homme la connaissance de ces rapports en les manifestant par des lois, expression de sa volonté... Dieu fera donc entendre une parole à l'homme. » Ouv., ch. et t. cit., p. 119 : Comme cette parole doit être entendue, sans altération, de tous, et partout, et toujours, puisqu'elle leur enseigne ce qui leur importe le plus, la règle de leurs rapports avec autrui, continue de Bonald, « Dieu rendra cette parole fixe, universelle et perpétuelle par l'Ecriture, qui n'est qu'une parole fixée pour tous les lieux, tous les temps et tous les hommes. »

liberté d'un homme par rapport à un autre. Par contre, ils en faisaient découler la souveraineté du peuple. De Bonald, n'ayant pas le même point de départ, ne veut, à aucun prix, de cette souveraineté : le peuple est un ensemble d'hommes, et des impuissances plus des impuissances ne donnent qu'une impuissance totale (1).

C'est donc dans l'Ecriture, volonté de Dieu exprimée et subsistante, qu'on doit chercher la légitimation du pouvoir et la base des lois qu'il édicte.

Or la loi de Dieu se résume essentiellement dans le Décalogue. Et le Décalogue prescrit une série d'égards pour le prochain, comme suite du respect et de l'amour dus à Dieu lui-même. Aimer Dieu, ce doit donc être aussi aimer son prochain. Dieu aime les hommes, et c'est pour cela que nous sommes obligés d'aimer nos semblables. Or, pour aimer Dieu et les aimer, il faut non seulement obéir à la lettre de ses commandements, mais prendre ou laisser prendre un ensemble de mesures qui constituent la société politique et le pouvoir. Il n'y a là qu'un élargissement, un perfectionnement de la famille (2). Et, du reste, les docteurs ont en général entendu directement le IV^e^ commandement comme

(1) Ouv., ch. et t. cit., p. 55 : Pour que le peuple soit souverain, il faudrait le supposer créateur de la nature et des rapports des hommes; l'hypothèse ne soutient pas l'examen.

(2) Ouv., ch. et t. cit., p. 132 : « La famille produit l'homme et lui donne l'existence..., l'état politique conserve la famille et perfectionne tout ce qui a rapport à l'homme... (p. 133 :) donc l'état domestique est l'état faible, puisqu'il a besoin d'être conservé, et l'état public est l'état fort puisqu'il conserve. L'un est l'état natif, originel, l'autre l'état accompli, naturel, car la force, la bonté, la perfection sont la vraie nature de l'être perfectible. » V. encore *Démonstration philosophique du principe constitutif de la société*, ch. I, *Œuvres*, t. XII, p. 93 : « Si la brute vit passagèrement en famille pour la production de ses semblables, l'homme, être moral, doit vivre en société, pour la conservation des êtres que la famille a produits. L'animal naît parfait..., l'homme naît perfectible et a tout à recevoir de la société de ses semblables. »

ordonnant l'obéissance aux princes (1). Ainsi l'amour de Dieu pour les hommes et des hommes entre eux est le principe du pouvoir (2); ceux qui le fondent sur l'intérêt sont des « politiques de comptoir » (3). Et qu'on ne croie pas que le gouvernement soit un luxe dans la société; il est indispensable au point qu'il lui préexiste, et qu'elle ne serait pas sans lui (4). Nous retrouvons ici, mais avec plus d'énergie dans l'expression, l'idée de Hobbes et de Bossuet : on sent que c'est à cause de l'importance capitale conférée par ces auteurs au gouvernement qui est, qu'ils se montrent tous si rigoureux à l'égard de ses ennemis.

De Bonald conclut sur ce point : « Ainsi la raison du pouvoir politique est dans le pouvoir divin, et ne peut se trouver ailleurs. L'homme ne peut naturellement rien sur l'homme, l'homme ne doit rien à l'homme; tout pouvoir constitué sur des lois naturelles ou divines vient de Dieu, *omnis potestas ex Deo* » (5).

Le raisonnement qu'on vient de faire suppose la loi de Dieu connue par l'Ecriture. Mais — nouvelle base de la légitimité des gouvernements — la plupart des hommes sont loin de bien connaître et de comprendre cette Ecriture. Il faut quelqu'un pour en rappeler les

(1) *Démonstration philosophique*, ch. VI, *Œuvres*, t. XII, p. 116 : « Le IV^e^ commandement prescrit « d'honorer le père et la mère, ce que tous les commentateurs, et entr'autres Bossuet, entendent des pouvoirs et magistrats publics, comme des pouvoirs de famille, et de la fraternité publique comme de la paternité domestique ».

(2) *Essai analytique*, ch. IV, *Œuvres*, t. I, p. 138 : « L'amour est donc le principe du pouvoir, ou plutôt il est le pouvoir lui-même, puisqu'il donne à l'esprit et au corps le vouloir et le faire; et comme l'amour de soi est le principe du pouvoir dans la société de soi ou la société domestique, l'amour des êtres semblables à soi est le principe du pouvoir dans la société des êtres semblables à soi, ou la société publique. »

(3) Ouv. et t. cit., ch. II, p. 58.

(4) Ouv. et t. cit., ch. III, p. 107.

(5) *Du Divorce*, ch. III, *Œuvres*, t. V.

ordres et le sens; et Dieu se sert, dans ce but, de moyens naturels, c'est-à-dire conformes à ses propres volontés; il emploie un homme pour parler aux autres en son nom (1), un et non plusieurs, car y en eût-il plusieurs chargés de ce magistère, un seul l'exercera toujours véritablement : tel est du moins l'avis de Bonald (2); il ne compte que l'opinion qui entraîne la majorité et détermine une résolution, non toutes celles sans lesquelles la première ne serait pourtant rien, semble-t-il.

Cependant, qu'est-ce qui assure la supériorité de cet homme et garantit le caractère de sa mission? Ce n'est point le peuple qui n'a pas plus qualité pour le choisir que pour gouverner lui-même. C'est la loi des événements, la suite de circonstances inéluctables qui l'imposent, révélant la volonté providentielle de Dieu (3).

Voilà que, par deux fois, pour établir l'utilité d'un pouvoir et l'exclusive supériorité de la monarchie, et pour reconnaître le monarque désigné, notre auteur quitte l'appui de l'Ecriture qu'il déclarait indispensable

(1) *Essai analytique*, ch. III, *Œuvres*, t. I, p. 73 : « Dieu emploie des moyens dans l'ordre de la nature humaine pour intimer aux sociétés humaines ses volontés suprêmes; il se sert d'un être humain pour parler aux hommes, parce qu'il est naturel, c'est-à-dire dans l'ordre des communications établies qu'un homme parle pour que tous entendent, qu'un homme commande pour que tous obéissent; et il est naturel encore et conforme aux prescriptions de notre raison, que cet homme envoyé de Dieu pour instruire ses semblables accrédite auprès d'eux sa mission divine, et que toujours conformément à la nécessité de la correspondance entre la volonté et l'action, il paraisse le ministre d'une action divine. »

(2) Le pouvoir est toujours *un*, dit de Bonald au ch. III de l'*Essai*, p. 83, et il emploie plusieurs pages à l'établir, disant, par exemple, que, dans une Assemblée législative, quand un orateur fait adopter une proposition de loi, c'est sa volonté *une* qui, à ce moment, gouverne le pays.

(3) *Essai analytique*, ch. III, *Œuvres*, t. I, p. 109 : « Si l'on prétend que le peuple peut choisir un homme pour le revêtir du pouvoir, il est aisé de répondre que jamais peuple n'a choisi sans une raison qui est, elle-même, une loi, et presque toujours la plus impérieuse de toutes, la loi des événements. » Même idée, *Démonstration philosophique*, ch. VI, *Œuvres*, t. XII. p 114.

en matière de fondements d'autorité nonobstant la fécondation originaire de la raison par le verbe de Dieu. N'y a-t-il pas là une contradiction dont il ne s'explique point? Sans doute, la loi des événements lui paraît-elle aussi claire qu'une prescription de la Bible. Nous verrons plus loin si elle ne soulève pas d'autres questions.

La dernière proposition nous conduit sur le terrain où se rencontrent, non seulement l'esprit général des doctrines de nos deux auteurs, mais leur argumentation même.

Avant de vérifier cette parfaite concordance, examinons ce qui, dans le raisonnement de de Maistre, y achemine, et donc précisément ce qui lui est personnel. De Maistre ne croit pas comme Bonald que les gouvernements ne soient légitimes qu'en vertu de l'Ecriture, et que la raison soit impropre à leur fournir seule des principes légitimants. Mais il est d'avis que la raison, loin d'être une lumière éclatante qui guide infailliblement les peuples sur la voie du progrès, est un lumignon fumeux à peine capable de les préserver de trop de faux pas dans la nuit qui les entoure, et où ils avancent, conduits en réalité par la main invisible de Dieu. La raison ne serait d'un plus ferme appui que si nous jouissions d'une pleine liberté. Au contraire, c'est tout juste si nous sommes en mesure de manifester des velléités, surtout dans les événements qui intéressent la marche du monde. L'homme s'agite et Dieu le mène (1) : ce dicton, pris dans toute sa force, exprime

(1) *Considérations sur la France*, p. 1 : « Nous sommes tous attachés au trône de l'Etre suprême, par une chaîne souple qui nous retient sans nous asservir. Ce qu'il y a de plus admirable dans l'ordre universel des choses, c'est l'action des êtres libres sous la main divine. Librement esclaves, ils opèrent tout à la fois, volontairement et nécessairement : ils font réellement ce qu'ils veulent, mais sans pouvoir déranger les plans généraux. Chacun de ces êtres occupe le centre d'une sphère d'activité, dont le diamètre varie au gré de l'éternel géomètre, qui sait étendre, restreindre,

la pensée de de Maistre. La raison nous illusionne sur le but vers lequel nous sommes poussés; elle est impuissante à nous l'indiquer sûrement. Tant mieux si elle nous met en bon chemin. Abandonnons-nous donc à la Providence!

Le gouvernement, dont la raison indique d'ailleurs la nécessité pour l'homme (1), est, comme la société, de ces institutions qu'il ne saurait éviter; le peuple n'en est ni le créateur ni le maître (2). Leur forme s'impose à lui en même temps qu'elles : « Dans la formation des constitutions politiques... l'homme fait tout et ne fait rien... La constitution est l'ouvrage des circonstances » (3); l'homme est « l'outil de Dieu » (4). De la sorte, l'idéal n'est pas, en tout lieu et toujours, de réaliser la monarchie, comme l'affirme de Bonald; « les formes de la souveraineté... ne sont point les mêmes

arrêter ou diriger la volonté, sans altérer sa nature... pour elle [la puissance infinie], tout est moyen, même l'obstacle, et les irrégularités produites par l'action des agents libres, viennent se ranger dans l'ordre général. »

*Essai sur le principe générateur des constitutions politiques*, § X, p. 12 : « Parce que l'homme agit, il croit agir seul, et parce qu'il a conscience de sa liberté, il oublie sa dépendance. »

*Même ouv.*, v. § XL, p. 53; et p. 55 : « Le pouvoir humain ne s'étend peut-être qu'à ôter ou à combattre le mal pour en dégager le bien et lui rendre le pouvoir de germer suivant sa nature... Rien ne peut changer en mieux parmi les hommes *indivinement*. »

(1) *Du Pape*, liv. II, ch. I, t. I, p. 211 : « L'homme en sa qualité d'être à la fois moral et corrompu, juste dans son intelligence et pervers dans sa volonté, doit nécessairement être gouverné; autrement, il seroit à la fois sociable et insociable; et la société seroit à la fois nécessaire et impossible... partout où il n'y a pas sentence, il y a combat. »

(2) Ouv., liv., ch. et t. cit., p. 212 : « L'homme étant donc nécessairement associé et nécessairement gouverné, sa volonté n'est pour rien dans l'établissement du gouvernement; car dès que les peuples n'ont pas le choix et que la souveraineté résulte directement de la nature humaine, les souverains n'existent plus *par la grâce des peuples*, la souveraineté n'étant pas plus le résultat de leur volonté que la société même. »

(3) *Principe générateur*, § X, p. 14, et § XII, p. 15.

(4) Même ouv., § X, p. 13.

partout, elles sont fixées par des lois fondamentales dont les véritables bases ne sont jamais écrites » (1). Bossuet aurait souscrit à la première de ces propositions; quant à la seconde, il n'aurait pas, de son temps, jugé utile de l'émettre; sous sa forme absolue, elle se rattache à une idée propre à de Maistre d'après laquelle les constitutions écrites, qu'on prétend fabriquer tout d'une pièce, sont artificielles et caduques (2). C'est le désir de réagir énergiquement contre la doctrine en vogue et contre les fréquentes variations de la volonté nationale constituante qui a inspiré à de Maistre ces déclarations vigoureuses. Les constitutions, en particulier, qui établissent les libertés des peuples, germent insensiblement ou, si elles ont un auteur unique, cet auteur est une sorte de messager divin qui apparaît comme un phénomène (3).

Le peuple n'a pas le droit de revendiquer pour lui une souveraineté qui ne lui appartient pas en principe. Et puis, que vaut pour chacun, dans une nation de plusieurs millions d'hommes, la participation au gouverne-

(1) *Du Pape*, liv. II, ch. III, t. I, p. 224.

(2) *Principe générateur*, § XXIII, p. 31 : « Rien de grand n'a de grands commencemens... *Crescit occulto velut arbor ævo*, c'est la devise éternelle de toute grande institution... nulle institution grande et réelle ne sauroit être fondée sur une loi écrite, puisque les hommes mêmes, instrumens successifs de l'établissement, ignorent ce qu'il doit devenir, et que l'accroissement insensible est le véritable signe de la durée. »

(3) *Considérations sur la France*, ch. VI, p. 92. On lit à la suite : « Dans les deux suppositions, voici par quels caractères Dieu nous avertit de notre faiblesse et du droit qu'il s'est réservé dans la formation des gouvernements : 1°... du moins... Les lois fondamentales écrites ne sont jamais que des titres *déclaratoires* de droits antérieurs, dont on ne peut dire autre chose qu'ils existent parce qu'ils existent. 2°... dans la formation des constitutions, les circonstances font tout, et... les hommes ne sont que des circonstances... 7° Nulle nation ne peut se donner la liberté, si elle ne l'a pas. »

ment? Autant dire rien (1), surtout par l'intermédiaire de la représentation.

Mais il y a une représentation toute naturelle et légitime, pareille à celle du mineur par le tuteur, c'est celle du peuple, incapable lui aussi, par le souverain providentiel, même non élu (2). En effet, le peuple, dit notre auteur, — et c'est ici qu'il reproduit de Bonald presque mot pour mot, — ne peut seulement pas prétendre avoir nécessairement le droit de choisir ses chefs; Dieu les marque au moyen des circonstances; le peuple n'a qu'à les accepter; le temps consacre leur légitimité (3).

(1) *Considérations*, ch. IV, p. 64 : « Les fauteurs de la République française... sont... tenus... de prouver que le peuple, par ce moyen [la représentation], peut retenir sa souveraineté... si les 15 millions de mâles que suppose cette population, étant immortels, habiles à la représentation et nommés par ordre invariablement, chaque Français viendrait exercer à son tour la souveraineté nationale tous les soixante mille ans. Mais comme on ne laisse pas que de mourir de tems en tems dans un tel intervalle; que d'ailleurs on peut répéter les élections sur les mêmes têtes, et qu'une foule d'individus, de par la nature et le bon sens, seront toujours inhabiles à la représentation, l'imagination est effrayée du nombre prodigieux de souverains condamnés à mourir sans avoir régné. Rousseau a soutenu que la volonté nationale ne peut être déléguée; on est libre de dire oui et non... Ce qu'il y a de sûr, c'est que le système représentatif exclut directement l'exercice de la souveraineté. »

(2) *Ibid.*, en note : « On suppose assez souvent par mauvaise foi ou par inattention, que le mandataire seul peut être représentant; c'est une erreur. Tous les jours, dans les tribunaux, l'enfant, le fou et l'absent sont représentés par des hommes qui ne tiennent leurs mandats que de la loi; or le peuple réunit éminemment ces trois qualités; car il est toujours enfant, toujours fou et toujours absent. Pourquoi donc ses tuteurs ne pourraient-ils se passer de ses mandats? » Toutefois, de Maistre remarque dans une de ses lettres (*Mémoires politiques et Correspondance diplomatique*, p. 376), que jamais le souverain n'a plus de force que quand il apparaît comme l'incarnation de la nation consciente et consentante, et qu'il « n'est rien de sacré comme un peuple libre. »

(3) *Principe générateur*, § XXVII, p. 38 : « Le peuple acceptera toujours ses maîtres et ne les choisira jamais. Il faut toujours que l'origine de la souveraineté se montre hors de la sphère du pouvoir humain; de manière que les hommes mêmes qui paraissent s'en mêler directement ne soient

De Maistre parle sans cesse des circonstances comme d'un moyen infaillible, et probablement facile, de comprendre les directions de la Providence. Mais l'interprétation des circonstances ne réclame-t-elle pas une raison très clairvoyante, alors qu'au contraire celle-ci est réputée avoir besoin du secours de celles-là? Même si elle possède toutes les qualités requises, la raison distinguera-t-elle toujours ce que la Providence veut de ce qu'elle permet ou tolère? Ne risquera-t-elle pas d'admettre tous les événements ou d'en rejeter certains arbitrairement? (1). La longue durée dans le passé, par exemple pour les constitutions, est-elle elle-même une garantie de leur nécessité dans l'avenir? Enfin, à supposer que les circonstances remplissent exactement le rôle que de Maistre leur attribue, comme il ne prétend pas que la Providence soit tellement maîtresse des actions des hommes et que ceux-ci soient tellement passifs qu'ils doivent se dispenser d'agir et que la Providence doive se passer de leur intermédiaire pour agir en eux, comme, en un mot, les hommes, quelle que soit leur nature et le peu d'importance de leur action, se connaissent pensant, voulant, agissant et se sentant d'autant plus eux-mêmes qu'ils pensent, veulent, agissent davantage ou croient le faire, est-il vrai que leur

néanmoins que des circonstances. Quant à la légitimité, si dans son principe elle a pu sembler ambiguë, Dieu s'explique par son premier ministre au département de ce monde, le temps ».

(1) Au chapitre premier des *Considérations sur la France*, de Maistre se montre convaincu que l'établissement de la République en 1792 n'a eu pour but, dans les vues providentielles, que de hâter le retour de la monarchie. Il est permis de se demander si l'histoire du dernier siècle lui a donné raison : « Ceux qui ont établi la République, dit-il, l'ont fait sans le vouloir et sans savoir ce qu'ils faisaient; ils y étaient conduits par les événements; un projet antérieur n'aurait pas réussi... Ce ne sont point les hommes qui mènent la Révolution, c'est la Révolution qui emploie les hommes; *elle va toute seule*... Jamais la Divinité ne s'était montrée d'une manière si claire dans aucun événement humain. »

presque nullité foncière entraîne la suppression de leur activité apparente en matière de législation constituante ou autre? Le développement de cette activité ne peut-il être au contraire réclamé comme indispensable au développement de l'homme tel qu'il se connaît? Si l'on tend à réserver la conception et l'exécution rigoureusement à un ou quelques-uns, n'est-ce pas les traiter en êtres supérieurs à l'humanité et les confondre un peu trop avec la divinité? Autant de questions que de Maistre ne se pose point.

De Maistre a, il est vrai, déclaré qu'il n'y a pas d'idéal politique absolu; cependant, il a des préférences visibles qui se rapprochent de l'idéal de Bonald. Cela paraît d'autant mieux que la loi, selon lui, a pour caractère radicalement contradictoire de celui que lui attribue Rousseau de n'être point la volonté de tous, — car, dit-il, « ceux qui ont eu la liberté de faire ces conventions ne se sont pas ôté le pouvoir de les révoquer, » — et doit émaner d'une volonté supérieure : le peuple, appelé à se diriger ne ferait, en tout cas, que des règlements (1).

Tels sont les principes par lesquels de Bonald et de Maistre légitiment ou illégitiment les gouvernements et en particulier les gouvernements de fait. Ces principes reviennent à proclamer la nécessité de l'ordre social et du gouvernement, la légitimation de celui-ci par celui-là, sans aucune intervention, réelle ou supposée, du peuple.

N'aurions-nous pas dû nous contenter de cette déclaration? On le pensera peut-être. Mais nous croyons que, s'il n'a pas été inutile, par exemple, de montrer combien spéciale était la conception de l'ordre social de Kant, combien mélangée d'idées de Rousseau et révolutionnaires, il ne l'est pas non plus d'éviter une

(1) *Principe générateur*, p. 2.

formule vague, qui ne fournisse à l'esprit qu'une représentation affaiblie et décolorée des idées de de Maistre et de Bonald. Car, enfin, ce qui légitime ici le gouvernement, c'est moins l'ordre social, idéal rationnel, à travers lequel on apercevrait la volonté de Dieu, que la volonté de Dieu, directement saisie, soit dans l'Ecriture, d'après de Bonald, profond vénérateur de ce qui est écrit, soit dans la trame mystérieuse des événements, d'après de Maistre, plein de mépris pour ce qui est écrit, — volonté favorable à l'ordre social et au gouvernement. En d'autres termes, c'est plutôt la volonté divine rendue visible aux yeux du corps ou de l'esprit, que de pures données de raison, qui légitime les gouvernements. Il n'était pas mauvais de savoir pourquoi, suivant nos auteurs. Il était bon aussi de connaître les motifs accessoires pour lesquels de Maistre conteste au peuple la souveraineté de principe en tant que droit naturel. On pénètre ainsi jusqu'à la racine foncière de la légitimité. On voit jusqu'à quel point, avec quelle violence, en quelque sorte, lui donnant pour base l'ordre social, qui repose lui-même immédiatement sur la volonté tangible de Dieu, nos philosophes ont réagi contre les principes révolutionnaires. L'impression s'accentue encore bien davantage lorsqu'on sait que Dieu veut non seulement le gouvernement comme institution, mais tel gouvernement particulier, tels titulaires exactement désignés, et les légitime presque au jour le jour, ainsi que le peuple légitime ses commis chez Rousseau.

Nous avons dit tout à l'heure que ces principes fondent la légitimité ou l'illégitimité des gouvernements de fait. Or, il n'est que deux hypothèses où ils légitiment — et pas toujours de façon complète — ces gouvernements : l'hypothèse de la vacance pure et simple, absolue dès la naissance du gouvernement de fait;

l'hypothèse, assimilable à celle-là, de l'abandon du pouvoir par le gouvernement légitime renversé. Parlons maintenant de la première. Nous retrouverons plus loin la seconde.

De Bonald nous paraît juger provisoirement légitime, en cas de vacance, n'importe quel gouvernement, sans le consentement du peuple. Il déclare, en effet, que « le pouvoir doit être perpétuel; car la mort ou la suspension du pouvoir serait la fin de la société, puisqu'une société sans pouvoir n'est plus une société... Le pouvoir, par conséquent, doit être continuellement et réellement présent à la société, pour en régler le mouvement et en diriger l'action, car comme la société ne peut exister sans pouvoir, l'absence du pouvoir législateur et régulateur livre la société au désordre » (1).

Mais un idéal politique absolu existe, la monarchie héréditaire. Nous savons pourquoi notre auteur se prononce en faveur de la monarchie. Voici en quels termes non équivoques il demande l'hérédité : « Le caractère le plus marqué qui distingue le pouvoir *naturel* du pouvoir qui ne l'est pas, du pouvoir humain ou *populaire* est, je ne dis pas la durée, mais la fixité de l'un, la variation de l'autre, car il y a fixité dans la nature et variation dans l'homme. Le pouvoir est fixe par la perpétuité de l'homme qui l'exerce, car puisque le pouvoir doit toujours être exercé par un homme, il y a un rapport évident entre la fixité de l'homme et la fixité du pouvoir, et l'immutabilité du souverain, de Dieu lui-même... La perpétuité de l'homme s'appelle l'hérédité, et il y a ainsi une famille *pouvoir* » (2).

La nécessité générale d'un gouvernement telle que la proclame l'Ecriture, ne communiquera donc bien au

(1) *Démonstration philosophique*, ch. VII, *Œuvres*, t. XII, p. 125.
(2) *Essai analytique*, ch. VI, *Œuvres*, t. I, p. 195 et p. 196.

gouvernement de fait qu'une légitimité momentanée. Un gouvernement n'aura de légitimité lui permettant de se maintenir que s'il satisfait à une exigence divine plus particulière, que s'il adopte la forme monarchique héréditaire. Toute autre n'étant point naturelle l'empêchera de gouverner d'après le principe de la nature, l'amour; l'intérêt seul, ou des passions analogues inspireront son administration : « l'usurpation... ramène une société, mais négative; c'est-à-dire qu'au lieu de pouvoir, de ministre, de sujets, il y a un despote, des satellites et des esclaves » (1).

La troisième base grâce à laquelle se trouve achevée cette dernière légitimité, est la désignation du titulaire par la Providence, ce que de Bonald appelle « la loi des événements » (2). Dès lors qu'il n'y a pas violence, et que le gouvernement de fait est, en quelque sorte, porté sans heurt au pouvoir par les circonstances, il est à présumer que de Bonald se déclarerait satisfait sur ce point, et qu'il n'attendrait pas précisément la consécration du temps. Chez de Maistre, ce sera différent.

Selon de Maistre, la nécessité générale de l'ordre social, telle que nous avons entendu cet auteur la proclamer, forme sans doute la base essentielle et comme le germe de la légitimité des gouvernements de fait; mais, seule, elle ne suffit point à leur assurer la possession définitive du pouvoir, elle ne leur permet même pas de l'exercer provisoirement. Pour produire son effet, cette base réclame un complément, ce germe a besoin d'être fécondé. Quel est ce complément, ce principe de vie? C'est la conformité à des nécessités plus précises, voulues par la Providence et révélées par les

(1) *Démonstration philosophique*, ch. VII, *Œuvres*, t. XII, p. 126.
(2) *Essai analytique*, ch. III, *Œuvres*, t. I, p. 109.

faits. Si le régime du pays a été jusque là monarchique héréditaire, de Maistre est d'avis que l' « assemblée », le groupe d'hommes qui fréquemment en pareilles circonstances saisira le gouvernail, devra avoir pour objectif essentiel, de trouver un roi nouveau. L'assemblée, dit notre auteur, « exercera licitement tous les pouvoirs nécessaires pour arriver à ce grand but; car ces pouvoirs sont nécessaires et par conséquent de droit naturel. Une nation ne pouvant s'assembler réellement, il faut bien qu'elle agisse par ses représentants. A toutes les époques d'anarchie, un certain nombre d'hommes s'empareront toujours du pouvoir pour arriver à un ordre quelconque; et si cette assemblée, en retenant les noms et les formes antiques, avoit de plus l'assentiment de la nation, manifesté au moins par le silence, elle jouirait de toute la légitimité que ces circonstances malheureuses comportent » (1).

« Que si la monarchie, continue de Maistre, au lieu d'être héréditaire, étoit élective, et qu'il se trouvât plusieurs compétiteurs élus par différens partis, l'assemblée devroit ou désigner le véritable si elle trouvoit en faveur de l'un d'eux des raisons évidentes, ou les déposer tous pour en élire un nouveau, si elle n'apercevoit aucune de ces raisons décisives » (2).

« Mais c'est à quoi se borneroit sa puissance, ajoute-t-il encore. Si elle se permettoit de faire d'autres lois, le roi, d'abord après son accession, auroit droit de les rejeter; car les mots d'anarchie et de loi s'excluent réciproquement; et tout ce qui a été fait dans le premier état n'a qu'une valeur momentanée et de pure circonstance. Que si le roi trouvoit que plusieurs choses auroient été faites parlementairement, c'est-à-dire sui-

(1) *Du Pape*, liv. I, ch. IV, t. I, p. 34.
(2) *Du Pape*, t. I, p. 35 : suite immédiate de la cit. précéd.

vant les véritables *principes* de la constitution, il pourroit donner la sanction royale à ces différentes dispositions qui deviendroient des lois obligatoires même pour le roi, image de Dieu sur la terre » (1).

Ainsi donc, dans les cas qu'énonce de Maistre, la nécessité générale d'un pouvoir donne à peine à ce groupe d'hommes de bonne volonté qui se lèvent pour maintenir l'ordre (car il ne faut pas que le mot *assemblée* abuse), le droit d'être comme gouvernement, sans le consentement du peuple. Dès que ce groupe se propose d'agir, il lui faut se préoccuper de savoir s'il obéit à certaines exigences providentielles. D'abord, à supposer que la monarchie ait été auparavant héréditaire : Sans doute, le trône est vacant; néanmoins, il y a un trône; c'est-à-dire que la Providence a soutenu constamment jusqu'alors, à la direction des destinées de ce peuple, un gouvernement monarchique. Plus de droits d'une maison régnante à contrecarrer les ambitions nouvelles; les droits de Dieu seulement; n'est-ce pas assez? Le gouvernement de fait non monarchique sera donc *essentiellement provisoire*, et son but, trouver le roi nécessaire à la constitution monarchique du pays, formera une base indispensable, quoique insuffisante, de sa légitimité momentanée; il devra par conséquent faire tendre tous ses efforts à rechercher ce roi que la Providence désignera encore un coup, pourvu qu'on la laisse faire, qu'on se fie à ses directions. C'est la Providence aussi qui, en montrant autrefois ses préférences pour une constitution, a précisément voulu certaines formes, certains noms; s'il prétend agir légitimement, le groupe gouvernant a le devoir de les respecter en lui-même autant que sa composition actuelle le lui permet. Enfin, pour jouir de toute la légitimité que ses

(1) *Du Pape*, t. I, p. 35 : suite immédiate de la cit. précédente.

fonctions passagères comportent, le gouvernement de fait visé devra s'assurer du consentement de la nation. Comment de Maistre concilie-t-il pareille exigence avec ses principes? Evidemment, il ne peut être ici question d'un pouvoir fondamental du peuple. Nous savons que le peuple, chez de Maistre, n'a, de par la nature, aucun droit propre de souveraineté. Pour notre auteur, l'assentiment du peuple est une garantie du caractère sérieux de « l'assemblée », une preuve, la moins mauvaise à défaut d'autres indications de la Providence, que cette « assemblée » incarne les besoins et les intérêts de la nation (1), qu'elle s'efforcera vraiment de « trouver » le roi. L'assentiment du peuple n'est pas seulement une base secondaire et partielle, il est une base indirecte de la souveraineté du gouvernement de fait provisoire; il ne la lui transmet pas, à proprement parler, il se présente comme sa condition de viabilité. Il est, en fin de compte, une conséquence médiate des principes de de Maistre.

Les pouvoirs propres que notre philosophe reconnaît à ce gouvernement provisoire, lorsque la monarchie était antérieurement élective, témoignent qu'il ne fait pas découler, au sens rigoureux de ce mot, la souveraineté d'un tel gouvernement de celle du peuple. N'est-ce point à l'« assemblée » que de Maistre donne mission de départager les fractions adverses des électeurs? D'où tient-elle ce droit, sinon de la nécessité éclairée toujours, il est vrai, par la Providence? Car, elle devra se prononcer seulement pour des « raisons évidentes ».

Sans doute, dans cette hypothèse d'une monarchie élective antérieure, le corps électeur du gouvernement définitif pourra être la masse du peuple; mais il n'y

(1) V. ci-dessus, p. 198, note 2.

aura là qu'une nécessité particulière à un milieu donné. En thèse générale, l'élection populaire n'est pas la forme nécessaire de l'organisation du pouvoir. Ainsi, comme nécessité générale, l'assentiment du peuple ne joue dans la doctrine de de Maistre qu'un rôle accessoire et oblique; et ce rôle, il le joue, non pour la formation de la légitimité définitive, absolue, des gouvernements de fait, mais pour celle d'une simple légitimité *provisoire qui ne peut pas se développer*; c'est à cause de cela, que nous ne rangeons point de Maistre parmi les tenants, à un degré quelconque, de la souveraineté du peuple.

Ce faisant, nous ne prétendons point d'ailleurs justifier sa manière de voir, ni tenir pour acquis que sa doctrine, après avoir repoussé si absolument la souveraineté du peuple, puisse en admettre, sinon le principe, du moins la conséquence principale, l'intervention du peuple nécessaire pour légitimer.

Lorsqu'auparavant le gouvernement n'était pas monarchique, l'« assemblée » ne jouira-t-elle que de cette légitimité provisoire? Il semble que oui, si elle ne se met pas à gouverner exactement suivant les formes antiques. Mais, au cas contraire, à supposer qu'elle ait en elle, sans autre intervention, de quoi composer le gouvernement tel qu'il existait, nous ne voyons pas ce qui l'empêcherait de revêtir une légitimité définitive; il lui suffit de se conformer aux anciens usages. Cette obligation n'est point celle de les respecter autant que posssible, qui concerne un gouvernement provisoire. C'est, pour un gouvernement de durée indéfinie, celle de relever la constitution indiquée par la Providence et autrefois en vigueur : nous l'induisons de ce que, dans une monarchie héréditaire, il faut restaurer la monarchie héréditaire, dans une monarchie élective, la monarchie élective, etc. Les deux obligations sont de même nature, avec un objet différent.

L'assentiment populaire n'entrera pas davantage dans les bases de la légitimité définitive d'une telle aristocratie; nulle part, de Maistre n'exige que cette sorte d'assentiment se puisse reconnaître parmi les éléments de la légitimité complète, une fois acquise, d'un gouvernement quelconque; il ne la réclame que transitoirement, au début de l'existence de ce gouvernement, comme signe momentanément indicateur des hommes à qui doivent être confiées les destinées nationales; ensuite, plus n'est besoin de se préoccuper de savoir s'il a été refusé ou non. Ce qu'il faut, au contraire, pour parfaire la légitimité de cette aristocratie, c'est la ratification du temps.

Une espèce de prescription s'accomplit, en effet, à son bénéfice, comme, dans d'autres doctrines, au bénéfice des usurpateurs; prescription qui a pour résultat d'éprouver, en quelque sorte, les visées providentielles concernant les individus au pouvoir.

Observons que de Maistre paraît la réclamer pour tout gouvernement nouveau, à base non élective, et qui peut devenir définitif (1). Nous n'avions pas à y faire allusion touchant l'« assemblée » provisoire issue d'un milieu monarchique. Pour le monarque qu'elle croirait avoir « trouvé », c'est différent, du moins quand la monarchie est héréditaire. Si la monarchie est élective,

(1) *Principe générateur*, préface, p. XII : « Il est écrit : C'est moi qui fais les souverains. Ceci n'est point une phrase d'église, une métaphore de prédicateur; c'est la vérité littérale, simple et palpable. C'est une loi du monde politique. Dieu *fait* les rois, au pied de la lettre. Il prépare les races royales; il les mûrit au milieu d'un nuage qui cache leur origine. Elles paroissent ensuite couronnées de gloire et d'honneur; elles se placent; et voici le plus grand signe de leur légitimité. C'est qu'elles s'avancent comme d'elles-mêmes, sans violence d'une part, et sans délibération marquée de l'autre; c'est une espèce de tranquillité magnifique qu'il n'est point aisé d'exprimer. Usurpation légitime me semblerait l'expression propre (si elle n'était point trop hardie) pour caractériser ces sortes d'origines que le *temps* se hâte de consacrer. »

en effet, Dieu ne désigne la personnne du titulaire du pouvoir, que par l'intermédiaire des électeurs, non par celui du temps (1). Il en serait de même pour une démocratie pure. Néanmoins, lorsque le roi électif est, finalement, choisi par le gouvernement provisoire, par l'« assemblée », la ratification du temps ne serait sans doute pas inutile.

Etant donné que dans notre hypothèse de la vacance aucun obstacle ne gêne l'installation du gouvernement nouveau, on doit, pensons-nous, admettre en sa faveur dès le premier instant, s'il se conforme à l'ancienne constitution, une présomption de légitimité, puisqu'il y a nécessité qu'un gouvernement, qui est en voie de devenir pleinement légitime, soit, avant d'être longtemps. De Maistre remarque d'ailleurs qu'une personne, une race qui s'avance et se place à la tête d'un pays, sans violence, et comme portée majestueusement par le flot des événements, offre tous les signes d'une presque certaine légitimité; surtout si, du côté du peuple, on n'a point délibéré d'une façon marquée pour l'accueillir (2). Curieux parti pris! Ce qui vient du peuple est taxé d'infériorité. Nous sommes loin de Rousseau, et nous avions raison de dire que de Maistre ne partage pas toutes les sympathies de Kant. Cette manière de voir de l'auteur confirme notre interprétation des parties sus-exposées de sa doctrine : l'« assemblée » provisoire donnera plus de garanties, sera plus légitime, appuyée sur le peuple; mais dès qu'il s'agit d'un gouvernement adapté à l'ancienne constitution et susceptible de durée, l'immixtion populaire risquera surtout de déranger les plans de Dieu. Cette règle ne supporterait d'exception

(1) V. ci-dessus, p. 204, note 2.
(2) V. ci-dessus, p. 208, note.

qu'au cas de précédente constitution élective. Encore de Maistre a-t-il bien l'air de ne voir en cette dernière qu'un régime inférieur, quoique respectable dans les pays où il s'est maintenu.

Cette lente consécration providentielle, que de Maistre réclame pour parachever la légitimité des monarques « trouvés » et des aristocraties gouvernantes là où il en existait déjà, c'est la seule condition qu'il paraît mettre à la légitimité complète des monarques qui, dans un pays à régime monarchique, du premier coup, et sans l'intermédiaire de personne, se sont établis. La nécessité justifie leur règne seulement dans les débuts; sans doute, nous le savons, on peut les présumer légitimes, principalement quand ils « se placent » sans violence. Mais la pleine légitimité ne leur appartient qu'après que le « ministre de Dieu au département de ce monde », le temps, a ratifié leur élévation (1).

En résumé, dans l'hypothèse de la vacance du pouvoir, la légitimité des gouvernements de fait, d'après de Maistre, repose essentiellement sur la nécessité, confirmée par la Providence, d'un certain ordre social.

La conformité à l'ancienne constitution est nécessaire pour assurer à un gouvernement de fait le premier degré de légitimité définitive. Si pareille conformité manque à un gouvernement, sa légitimité ne sera que provisoire et encore ne l'autorisera-t-elle à agir que s'il respecte les formes anciennes autant que possible, s'il travaille uniquement à les ressusciter dans leur intégrité, et s'il est soutenu par l'assentiment national. Chose curieuse chez un auteur ennemi des constitutions *ex abrupto*, cette légitimité imparfaite se résume essentiellement à une légitimité constituante spéciale, qu'on qualifierait mieux ici, en vérité, de reconstituante, puisqu'elle n'a droit de rien créer.

(1) V. ci-dessus, p. 208, note.

Quand la constitution du pays n'est pas, en quelque mesure, élective, et même dans ce cas si l'élection a dû être remplacée par une désignation faite d'autorité, la légitimité complète n'est assurée que par la consécration providentielle du temps.

Abstraction faite de la distinction de deux sortes de légitimités, l'une susceptible, l'autre insusceptible de se parfaire, la ressemblance avec de Bonald et ses trois degrés de légitimité établis sur des fondements presque similaires, frappe au premier abord.

Et maintenant, passons aux pouvoirs législatifs ordinaires du gouvernement de fait, que de Maistre a opposés à ses pouvoirs de nature constituante.

Il suffira à un gouvernement monarchique héréditaire de ce que nous pourrions appeler la légitimité présumée définitive du second degré, c'est-à-dire de sa conformité à l'ancienne constitution, accompagnée de signes d'une probable ratification divine, pour promulguer valablement des lois; en effet, la possédant, il sera constitué suivant l'ordre admis dans le pays par la Providence, et donc naturellement apte à y dégager les règles de la vie sociale. On sait, en effet, que les lois, d'après de Maistre, ne sont point le résultat arbitraire d'une volonté parfaitement libre, mais la résultante de l'action continue de la Providence appliquée aux rapports des hommes en un milieu donné (1). Si le gouvernement n'est pas lui-même, pour ainsi dire, construit en vue du rôle qu'il doit jouer, il édictera des « règlements » qui sauvegarderont momentanément un ordre quelconque, mais qui auront beaucoup de chance de ne point cadrer avec l'état des relations humaines voulu par la Providence en cette sphère. Ne tirant pas les lois de son propre fonds, mais d'un orga-

(1) V. ci-dessus, p. 200, note.

nisme extérieur à lui, il doit se trouver en correspondance avec cet organisme pour y puiser la substance difficilement perceptible des lois et la lui rendre en formules claires et précises. Or, le gouvernement appartenant à la catégorie dont nous nous occupons est à même de correspondre à cet organisme. Ne reste plus à élucider qu'une question de personnes; la légitimité, ensuite, sera parfaite. Mais elle est dorénavant suffisante pour autoriser les mesures législatives (1).

Voilà pourquoi le gouvernement de l' « assemblée » provisoire n'aura pas le droit de faire des lois. Le véritable chef manque : on est dans l'« anarchie ». Voilà pourquoi la sanction du roi retrouvé sera nécessaire pour valider, comme lois, les règlements que le hasard aura fait coïncider avec les vrais principes de la constitution nationale providentielle.

En somme, il y a légitimité suffisante pour légiférer, dès lors que la constitution atteinte par la disparition du gouvernement ancien a retrouvé sa pleine vigueur; sauf, évidemment, dans les règles de la dévolution, puisque nous supposons que le personnel n'est plus celui qu'y appelait la loi et que le gouvernement est de fait justement à cause de cela. Cette dernière réserve évitera qu'on se pose, peut-être, la question de savoir s'il y aurait, en réalité, gouvernement de fait, à notre point de vue, lorsque le gouvernement nouveau se conforme immédiatement à l'ancienne constitution.

Pour tout gouvernement non électif, des règles identiques s'appliqueraient, croyons-nous.

Etant donnée la rigueur des principes de légitimité, suivant de Bonald, il est probable qu'à l'instar de de Maistre, les prétendues lois promulguées par un gou-

(1) V. ci-dessus, p. 205, note.

vernement de fait illégitime ou même insuffisamment légitime auraient besoin de la sanction du souverain légitime restauré. Comment un usurpateur caractérisé aurait-il reçu de la Providence le pouvoir d'interpréter le Décalogue?

On voit que, chez de Maistre comme chez de Bonald, il peut s'agir d'usurpation, du moins relative, même au cas de vacance.

Est-il besoin de préciser qu'*a fortiori*, l'occupation du pouvoir déjà détenu par un souverain d'origine légitime est, pour nos deux philosophes, une usurpation?

Et elle est cela toujours en principe. Car le gouvernement légitime est, à leurs yeux, nettement déterminé; on lui doit obéissance presque sans aucune exception. Le peuple ni personne n'a droit de le démettre, même s'il abuse de l'autorité; quelle base celui qui aspirerait à le remplacer donnerait-il à sa légitimité? Le peuple, dans cette hypothèse, ne lui en fournirait même pas une provisoire, et la Providence a depuis longtemps marqué la race, la personne qu'elle a destinée à ces fonctions sublimes.

De Maistre se prononce catégoriquement : « Prenons enfin notre parti de bonne foi sur la grande question de l'obéissance passive et de la non-résistance. Veut-on poser en principe « que, *pour aucune raison imaginable*, il n'est permis de résister à l'autorité, qu'il faut remercier Dieu des bons princes, et souffrir patiemment les mauvais, en attendant que le grand réparateur des torts, le temps, en fasse justice; qu'il y a toujours plus de dangers à résister qu'à souffrir, etc.? » J'y consens, et je suis prêt à signer pour l'avenir. — Mais s'il falloit absolument en venir à poser des bornes à la puissance souveraine, j'opinerois de tout mon cœur pour que les intérêts de l'humanité fussent con-

fiés au Souverain Pontife. » De Maistre observe, en note, qu'il exclut toujours de l'obéissance passive « le cas où le souverain commanderoit le crime » (1).

Ainsi, en thèse, de Maistre ne tolère seulement pas la résistance à la tyrannie; comment admettrait-il le renversement du souverain ? Exposant la doctrine de Bossuet, nous n'avons pas parlé de quelques cas exceptionnels où celui-ci conseille la désobéissance, parce que nous n'y avons point vu l'autorisation de la révolte en son sens actif, de l'éversion du gouvernement établi. Par quels arguments soutiendrions-nous que de Maistre est partisan de cette éversion, lui qui prescrit l'obéissance absolue, sauf au cas très rare où le souverain commande le crime? Sans doute, notre auteur entrevoit avec satisfaction l'époque où le Pape exercera sur l'autorité des rois une sorte de juridiction suprême et libérera de leur sujétion les peuples opprimés. Mais « le Souverain Pontife... en déliant les sujets du serment de fidélité, ne feroit rien contre le droit divin. Il professeroit seulement que la souveraineté est une autorité divine et sacrée qui ne peut être contrôlée que par une autorité divine aussi, mais d'un ordre supérieur, et spécialement revêtue de ce pouvoir en certains cas extraordinaires » (2). « La France, avant la Révolution, avait bien, je crois, des lois fondamentales, auxquelles par conséquent le roi ne pouvait toucher. Cependant toute la théologie française [et particulièrement, sans doute, Bossuet, Fénelon] repoussoit justement le système de la souveraineté du peuple comme un dogme antichrétien » (3). Que reste-t-il après cela du droit d'insurrection, et qui pourra pré-

(1) *Du Pape*, liv. II, ch. IV, t. I, p. 229.
(2) *Du Pape*, liv. II, ch. III, t. I, p. 226.
(3) Ouv., liv., ch. et t. cit., p. 227.

tendre que le gouvernement de fait, succédant au gouvernement renversé, même coupable, est légitime, au moins dans les premiers temps?

« Il faut partir d'ailleurs, déclare de Maistre, d'un principe général et incontestable, savoir que tout gouvernement est bon lorsqu'il est établi et qu'il subsiste depuis longtemps sans contestation » (1). La contestation, après un peu de temps, ne pourrait-elle être, en effet, le signe d'une désaffection de la Providence? De Maistre demeure conséquent avec ses premiers principes. Il parle là du gouvernement auquel se heurte le gouvernement de fait.

Il semble à la fois nous laisser prévoir que le gouvernement de fait illégitime, après un certain délai, se légitimera. Voici qui corrobore cette impression : « Dans toutes les révolutions, écrit-il quelque part (2), il y a des questions de morale absolument insolubles pour la conscience la plus éclairée et la plus délicate. Nul doute, par exemple, que Guillaume d'Orange n'ait été un usurpateur digne de l'échafaud; nul doute que Georges III ne soit un souverain légitime digne du respect de l'univers; *à quel moment*, entre ces deux points extrêmes, la légitimité a-t-elle commencé? A quel moment le Jacobite est-il devenu coupable? Réponde qui pourra. Il y a mille questions de ce genre. » Notre philosophe consent à la légitimation de l'usurpateur. Mais il est de ceux qui n'assignent pas une époque tant soit peu précise à la modification des droits respectifs des pouvoirs ancien et nouveau. Et il va de soi que, sauf impossibilité absolue, où il devrait se contenter, comme définitive, d'une légitimité incomplète, il exigera, en ce cas assimilable à la vacance,

(1) Ouv. cit., liv. II, ch. IX, t. I, p. 318.
(2) *Mémoires politiques et Correspondance diplomatique*, p. 314.

tous les éléments d'une légitimité parfaite pour la proclamer telle. La citation ci-dessus est extraite d'une lettre; la pensée n'y est pas développée dans son intégrité.

De Bonald, pour les mêmes motifs que de Maistre, refuserait évidemment de légitimer le gouvernement de fait remplaçant sa victime, répréhensible ou non.

Souscrirait-il à une légitimation résultant de la vacance consécutive à l'abandon de fait du pouvoir par l'ancien gouvernement? Il paraît être dans l'impossibilité de s'en dispenser; un pouvoir est nécessaire, étant donnés ses principes; on ne peut sortir de là. Mais comment aussi oublierions-nous ses anathèmes contre l'usurpateur, quel qu'il soit? L'usurpateur n'a qu'un pouvoir négatif, destructif en quelque sorte. Le semblant d'ordre qu'il maintiendra aura pour but d'appliquer des formes légales à la dissolution des vrais principes sociaux. Comme cet ordre conserve momentanément une société, il est probable que de Bonald conseillerait de se soumettre en attendant le retour du véritable souverain, dont, par contre, il affirmerait toujours les droits, en dépit de tout abandon même prolongé, dans l'intervalle. Ce serait, avec la théorie de Kant, le plus bel exemple de patrimonialité du pouvoir. Et nous croyons bien que telle est la conséquence extrême des principes originaux de Bonald.

*Ballanche* (1), qui est le disciple à la fois de Bonald et de de Maistre : du premier par le rôle pourtant atténué d'auxiliaire de la raison qu'il accorde à la parole divine (2), et des deux par sa conception de la loi, règle se dégageant de la vie d'un peuple, et supérieure à

(1) Philosophe, né à Lyon en 1776, mort en 1847.
(2) *Essai sur les Institutions sociales*, t. II, p. 167 s.

toute volonté (1), fonde la légitimité de cette loi et du gouvernement qui la formule et l'applique sur la nécessité de l'ordre social (2).

Point n'est donc besoin d'insister sur ses principes. Très respectueux, comme ses inspirateurs, du gouvernement établi (3), et ne reconnaissant d'ailleurs au peuple aucun droit de changer à volonté le gouvernement, aucun pouvoir de faire et défaire les lois constitutionnelles (4), ne voyant pas en lui la source de la souveraineté, il est évident qu'il condamnerait toute révolution opérée par pur plaisir, quand même elle aurait le peuple pour auteur; et que le gouvernement de fait qui en bénéficierait lui apparaîtrait comme un vil usurpateur.

Mais Ballanche ne réprouve pas toute révolution : celles qui ont pour but d'obtenir l'égalité sont, à ses yeux, criminelles, antisociales, parce qu'elles tendent

(1) Ouv. cit., p. 71 : « Une erreur à laquelle les doctrines nouvelles ont donné lieu, c'est d'avoir prodigué le nom de loi... Le dogme de la souveraineté du peuple, enté sur le système représentatif, système ancien dans nos habitudes nationales, mais rétabli dans un autre ensemble d'idées... a fait croire que le corps institué comme organe de l'opinion et des besoins actuels du peuple, étoit investi du droit de concourir à la formation de la loi. C'est ainsi qu'on s'est accoutumé à honorer du nom de loi tous les actes consentis par le corps représentatif. Cependant, le véritable caractère d'une loi est d'être immuable, et non pas d'être transitoire... Les actes qui exigent le concours du roi et des deux Chambres ne peuvent être que des conséquences de la loi. Les délibérations des Chambres, considérées, ainsi que nous venons de le faire, comme organes immédiats de l'opinion, la jurisprudence des tribunaux de la justice, forment un ensemble de traditions qui devient la loi, et que le prince promulgue avec des formes établies. »

(2) Ouv. et t. cit., p. 140 : « La société étant imposée à l'homme, les lois de la société sont nécessaires. Or les hiérarchies sociales sont au nombre des lois nécessaires. La légitimité est, en France, au nombre des nécessités sociales; c'est le seul frein à l'impétuosité de notre esprit et à la mobilité de notre imagination. »

(3) V. note 2 ci-dessus.

(4) V. notes 1 et 2 ci-dessus.

à un nouveau partage de la propriété; mais celles qui ont pour mobile l'établissement de la liberté, c'est-à-dire d'une certaine liberté du peuple vis-à-vis du gouvernement, sont licites (1). Le gouvernement qui en tirerait son origine laisserait peu à désirer sous le rapport de la légitimité.

Toutefois, comme Ballanche met les lois fondamentales de la constitution d'un peuple au nombre des lois en général (2), il ne reconnaîtrait au gouvernement nouveau la pleine légitimité qu'au cas où ce gouvernement, en dehors des modifications nécessaires pour instaurer un régime de liberté, n'irait pas, dans son organisation, à l'encontre des exigences du milieu national révélées par les lois fondamentales antérieures.

Les gouvernements illégitimes eux-mêmes ne le resteraient pas vraisemblablement toujours. Quand le gouvernement malheureux aurait laissé un certain temps le pouvoir aux mains de l'usurpateur, celui-ci, se trouvant en face d'une réelle vacance de fait, acquerrait des titres légitimes, comme chez presque tous les partisans de la nécessité de l'ordre social. Il lui faudrait seulement remplir les conditions exigées après insurrection juste.

Ballanche ne paraît pas plus avoir, au point de vue de la persistance des droits du souverain légitime détrôné, la rigueur de Bonald, qu'il n'a celle de de Maistre, sur la question des révolutions. Aucun passage de ses écrits ne nous permet, du moins, de soutenir qu'il soit rigoureux.

(1) Ouv. et t. cit., chap. V. La liberté n'est pas ici nécessairement la liberté politique, quoiqu'il ne la condamne pas absolument; c'est une part d'autonomie quelconque, en des domaines fort divers.

(2) V. p. précéd., note 2.

Rien ne nous interdit, par conséquent, de traiter cette vacance comme une vacance pure et simple. Or, dans un tel cas non plus, Ballanche ne se montre aussi exigeant que de Maistre et Bonald. Il suffira que le gouvernement nouveau satisfasse aux principes généraux de légitimité, sans oublier naturellement, s'il veut atteindre la pleine légitimité, de remplir les conditions que nous avons signalées à l'occasion du gouvernement de fait qui naît d'une insurrection juste.

De Bonald, de Maistre et Ballanche, les deux premiers surtout et le premier encore davantage, sont donc les tenants résolus des gouvernements établis. Depuis Hobbes, Bossuet et Fénelon, on n'avait plus vu phalange aussi imposante prendre en main la défense des souverains régnants. Et il faut avouer que ces conservateurs enragés, de Bonald et de Maistre du moins, n'ont rien à envier à leurs aînés; ils les dépasseraient plutôt, nous dirons de de Bonald, il les dépasse certainement.

En rétablissant « Dieu immédiat », suivant l'heureuse expression de M. Emile Faguet (1), en rendant presque matériellement sensible la protection dont Il couvre les gouvernements « placés », de Bonald et de Maistre, Ballanche lui-même, ont fait de ceux-ci, ou peu s'en faut, des émanations du Créateur, intangibles comme lui, sacrées pour l'imagination comme pour la raison des hommes.

Leurs doctrines furent une réponse aux attaques de Rousseau et des révolutionnaires contre les rois, comme celles de Hobbes, Bossuet et Fénelon l'avaient été à celles des monarchomaques du XVI^e^ siècle; mais

(1) *Politiques et moralistes du XIX^e^ s.*, p. 103.

l'attaque s'étant manifestée plus vive, plus profonde, la réponse fut plus prompte et plus accusée.

Elle équivaut généralement chez de Bonald et chez de Maistre à la patrimonialité du pouvoir en faveur du souverain régnant, c'est-à-dire à l'impossibilité de la légitimation du gouvernement de fait; il n'y a exception que pour le cas d'abandon tacite après révolte injuste chez de Maistre, qui se montrerait, croyons-nous, très sévère sur la réalité de l'abandon, et pour le cas de vacance chez nos deux auteurs.

Ballanche, puisqu'il condamne en bloc toute une catégorie de révolutions, est du moins sympathique à la patrimonialité; il verrait d'un mauvais œil, en principe, un gouvernement nouveau. Cependant, il reproche à de Maistre et de Bonald de n'avoir pas compris les aspirations modernes (1); c'est à cause d'elles qu'il tolère une autre classe de révolutions et légitime plus facilement les gouvernements de fait. Il se rattache donc surtout à ces écrivains par son esprit général. Nous aurions pu, en vertu de ces considérations, l'étudier séparément comme Bentham, tout en le laissant dans le groupe des esprits qui ont profondément réagi contre la doctrine révolutionnaire; entre Bentham et Ballanche, il y aurait toujours eu cette différence que l'un se trouve sur le chemin qui monte et l'autre sur celui qui descend. On voit mieux, en solidarisant Ballanche avec de Maistre et de Bonald, comment le courant qu'ils ont créé se transforme au contact, non pas précisément des idées révolutionnaires, mais de certaines tendances progressives, éveillées par ces idées; on voit mieux combien peu de temps ce courant

(1) Ouv. et t. cit., p. 304 : « M. de Maistre et M. de Bonald, qui ont suivi la même route dans les errements de la société ancienne, paraissent avoir méconnu les faits nouveaux de l'esprit humain. »

maintient son niveau maximum, avant de faire place à des courants de retour d'inspiration différente.

Et c'est justement à cause de cette sorte de continuité évolutive de la pensée de de Maistre, Bonald et Ballanche que, malgré la réaction qui se dessine, chez ce dernier, contre leur réaction collective, nous l'avons laissé près de ses maîtres; sinon, nous l'aurions étudié non seulement à part dans la même série, mais dans une série suivante auprès d'esprits qui, partisans de la légitimité fondée sur l'ordre social, l'appuient aussi sur le progrès et sont pour cela hostiles à la patrimonialité.

## CHAPITRE V

### Quatrième période. Premier groupe. Royer-Collard et Guizot. — Thiers, La Mennais, Louis Blanc, Stuart Mill, Jules Simon, Jules Favre. — Renan, Spencer, M. Espinas. — MM. Renouvier, Fouillée et Andler.

Réaction contre les idées patrimonialistes; retour vers la légitimité à base de souveraineté populaire effective, mais avec mélange de nécessité sociale. — Royer-Collard et Guizot fondent essentiellement la légitimité sur la nécessité de l'ordre social comprise comme avant Kant, mais ils font une concession à la souveraineté du peuple. — Thiers, La Mennais, Louis Blanc, Stuart Mill, Jules Simon, Jules Favre, MM. Renouvier, Fouillée et Andler combinent en des proportions diverses, dans les assises de la légitimité, la souveraineté populaire ou nationale et la nécessité de l'ordre social, celle-ci comprise comme avant Kant, ou d'une manière qui rappelle Kant; ils donnent le rôle principal tantôt à la première, tantôt à la seconde. — Renan, tout en critiquant et rejetant la souveraineté populaire, y revient en partie par la voie de la représentation de l'esprit national. Spencer et M. Espinas adoptent une attitude analogue à celle de Renan. — Chez plusieurs de ces auteurs, on trouve différents degrés de légitimité, lesquels ont parfois pour cause l'idée d'évolution ou de progrès.

### § 1er. *Royer-Collard et Guizot.*

De Bonald, de Maistre et Ballanche sont au sommet de la courbe de réaction contre la légitimation par la souveraineté illimitée du peuple et contre les doctrines mêmes qui avaient ébauché le mouvement de recul, mais qui appartenaient encore, par leur inspiration générale, à l'école de Rousseau.

Avec Royer-Collard et Guizot, on assiste à un chan-

gement de direction. Eternel va-et-vient de la navette humaine grâce auquel se tisse, à travers les siècles, la trame somptueuse de la pensée du monde! Il en sera de même avec les auteurs de l'autre groupe de la même période, considérés par rapport aux grands réactionnaires dont on vient de parler. Seulement ceux-là ne feront pas entrer en ligne de compte, pour la formation de la légitimité, la souveraineté du peuple. Le progrès, l'évolution, qui, chez Royer-Collard, Thiers, etc., réclament l'introduction de cet élément, ou, au moins, une concession à son principe sous la forme d'une intervention constituante nécessaire de la volonté nationale représentée, agiront, chez les autres, de façon plus immédiate, en exigeant simplement la satisfaction de certaines nécessités, et sans l'intermédiaire du peuple ou de ses représentants.

Pourquoi ne considérons-nous pas les deux groupes comme correspondant à deux périodes différentes? Pour la raison très simple que, tout en formant comme deux courants distincts, ils ont vécu côte-à-côte, sensiblement à partir de la même date, jusqu'à nos jours : les discours de Royer-Collard sont un peu antérieurs aux ouvrages propres d'Auguste Comte, le premier auteur important, quant à nous, de l'autre groupe. Mais Comte collaborait déjà avec son maître, Saint-Simon.

Si Kant, Bentham, de Maistre, etc., tous ceux qui ont vigoureusement réagi contre Rousseau, n'avaient pas existé, Royer-Collard, Thiers et les publicistes de la même série, succédant, dans l'ordre chronologique, à Benjamin Constant, Condorcet et Siéyès, pourraient apparaître, par un enchaînement assez naturel, et dans des mesures variables, comme les continuateurs immédiats de leur pensée; tout en adoptant l'idée de l'ordre social nécessaire, ils font aux révolutionnaires au moins des concessions, et la plupart vont jusqu'à combiner les principes de ces auteurs avec le principe qui

forme le fond de leur propre doctrine. Ils continueraient ainsi l'oscillation qui a éloigné de Rousseau ces mêmes auteurs.

Mais nous savons que Kant a commencé cette réaction en faveur de l'ordre social nécessaire, tout en poursuivant, lui aussi, le mouvement des adeptes de Rousseau qui atténuent la pensée du maître. Prétendre que cette réaction débute seulement avec Royer-Collard, ce serait voir un initiateur où il n'y a qu'un continuateur. Or, si Royer-Collard n'est que le continuateur d'un mouvement déjà lancé, il faut le juger et le classer eu égard à celui-ci. Et, à ce point de vue, Royer-Collard et les penseurs qui méritent, pour des raisons analogues, d'être rangés dans la même série, sont beaucoup moins éloignés de Rousseau que ne le sont de Maistre et de Bonald; ils réagissent à leur tour contre les adversaires les plus violents de Rousseau; ils ne maintiennent pas l'oscillation dans le même sens, mais, au contraire, lui impriment un nouvel élan dans le sens opposé.

Cela n'empêche pas Royer-Collard, Thiers et les autres de rencontrer le sillage de Condorcet, de Benjamin Constant, et de le suivre. Mais il ne faut pas oublier qu'avant tout ils sont représentants de l'Ecole de l'ordre social qu'ils cherchent seulement à ramener vers des régions moins extrêmes.

Pratiquement, ils réagissent même contre Kant et ses disciples particuliers; ils sont favorables à une souveraineté plus effective du peuple. Si par rapport à Benjamin Constant ils s'écartent de Rousseau, par rapport à Kant, en effet, ils s'en rapprochent pratiquement. Et c'est pourquoi nous ne pouvions les placer dans son groupe.

*Royer-Collard* (1) estime que la volonté du peuple,

(1) Philosophe et orateur politique, né à Sompuis (Marne) en 1763, mort à Châteauvieux (Loir-et-Cher) en 1845.

en tant que volonté, ne crée aucun droit, qu'elle est seulement une force, qu'elle impose mais n'oblige pas. Pour la base théorique première, on est donc loin de Benjamin Constant qui ne connaissait qu'une source légitime de la souveraineté, la volonté du plus grand nombre, celle du plus petit ne pouvant dominer, au contraire, que par le moyen et au nom de la seule force (1).

D'après Royer-Collard, peu importe le nombre; le petit gouverne légitimement, si son action a pour effet de sauvegarder « les intérêts légitimes qui naissent du droit » (2), « tels qu'une raison exercée les découvre » (3). Le souverain véritable est la justice contem-

(1) V. ci-dessus, p. 150.

(2) *Vie politique de M. Royer-Collard*, t. II, p. 32 : « Il n'y a rien de plus difficile que de se bien dégager de la souveraineté du peuple; elle reste dans l'esprit de la plupart de ceux qui la combattent; elle est implicitement reconnue par tous ceux qui ne savent en sortir que par le pouvoir absolu ou le privilège. Le privilège, le pouvoir absolu, la souveraineté du peuple, c'est, sous des formes diverses et plus ou moins malheureuses, l'empire de la force sur la terre. Il y a deux éléments dans la société : l'un matériel, qui est l'individu, sa force et sa volonté; l'autre moral, qui est le droit résultant des intérêts légitimes. Voulez-vous faire la société avec l'élément matériel? La majorité des individus, la majorité des volontés, quelles qu'elles soient, est le souverain. Voilà la souveraineté du peuple. Si, volontairement, ou, malgré elle, cette souveraineté aveugle et violente va se déposer dans la main d'un seul ou de plusieurs, sans changer de caractère, c'est une force plus savante et plus modérée, mais c'est toujours la force... Voulez-vous au contraire faire la société avec l'élément moral, qui est le droit? Le souverain est la *justice*, parce que la justice est la règle du droit. Les constitutions libres ont pour objet de détrôner la force et de faire régner la justice. »

Et, ouv. et t. cit., p. 462 : « La volonté d'un seul, la volonté de plusieurs, la volonté de tous, ce n'est que la force plus ou moins puissante; il n'est dû à aucune de ces volontés, à ce seul titre de volontés, ni obéissance, ni le moindre respect... les sociétés... ont un autre élément que le nombre, elles ont un lien plus fort, le droit privilège de l'humanité, et les *intérêts légitimes qui naissent du droit.* »

(3) Ouv. cit., t. I, p. 229 : « Au fond, l'opinion d'une nation ne doit être cherchée, et elle ne se rencontre avec certitude que dans ses véritables intérêts, *tels qu'une raison exercée les découvre* et que la morale les avoue. »

plée par la raison. D'une façon générale, celle-ci veut que tout gouvernement qui maintient l'ordre social nécessaire au règne de la justice soit légitime (1). Qui ne connaît ces conceptions majestueuses du parti doctrinaire?

On ne devra pas croire cependant, comme certains ont paru se l'imaginer, qu'il suffise à un gouvernement constitué au hasard de régir le pays suivant des principes avoués par la raison, pour se prétendre légitime. La raison domine l'organisation du pouvoir qui, elle aussi, doit se soumettre à ses édits; autrement dit, l'ordre social rationnel englobe le gouvernement avec les gouvernés (2). Sinon, tout gouvernement qui escaladerait les degrés du pouvoir, pourvu qu'il se montrât « raisonnable », endosserait, du coup, la légitimité; ce serait trop facile. Du moins, il ne possédera qu'une légitimité *minima.*

On se demande sans doute où est la concession annoncée au principe légitimant de la souveraineté du peuple. Royer-Collard a si vigoureusement rejeté la volonté populaire comme base essentielle de la légitimité! Nous y arrivons. La raison, suprême souveraine, qui confère les droits en général, veut, pour répondre à certaines nécessités qu'elle découvre, que la souveraineté tangible, « l'exercice de la souveraineté » (3), soit aux mains de personnes déterminées; elle leur délègue, pour autrement parler, ladite souveraineté.

(1) Ouv. cit., t. II, p. 228 : « Là où se rencontre la facilité de mal faire avec profit et impunité, là se rencontrera tôt ou tard la volonté; c'est sur cette vérité d'expérience que repose la nécessité des gouvernements. »

(2) Suite de la citation précédente : « Mais elle comprend les gouvernements eux-mêmes, et elle est la raison de la limitation, de la division et de la balance des pouvoirs dans les constitutions libres. »

(3) Ouv. cit., t. II, p. 216, d'un discours sur la septennalité, 1824 : « Dans cette division de la souveraineté, ou *plutôt de l'exercice de la souveraineté...* »

« La nécessité, déclare notre orateur le 17 mai 1820, a son empire dans le monde moral aussi bien que dans le monde physique. A une époque donnée, dans un certain état de la société, une seule espèce de gouvernement est possible pour un peuple... Ainsi la monarchie légitime et la liberté sont les conditions absolues de notre gouvernement, parce que ce sont les besoins absolus de la France... La Charte n'est autre chose que cette alliance indissoluble du pouvoir légitime dont elle émane avec les libertés nationales qu'elle reconnaît et consacre. C'est là son caractère, c'est par là qu'elle est forte comme la nécessité... La révolution a consommé l'affranchissement des communes... une société nouvelle est instituée sur la base de l'égalité. La liberté française, toutes nos libertés... c'est l'égalité. L'égalité a pour garantie le gouvernement *représentatif*; la Chambre des Députés est la sanction de la liberté » (1). En sa qualité d'alliance de forces opposées, dans l'intérêt supérieur du droit, la Charte a existé dans toute notre histoire; Royer-Collard prétend en retrouver très loin les premiers linéaments (2). En son état actuel, elle date de la Restauration.

Notre auteur évoque ici le souvenir de de Maistre et surtout de Hegel, deux noms que nous n'avons pas encore rapprochés, parce que le premier est synonyme de passivité de l'homme en face du développement grandiose des desseins providentiels, tandis que le second l'est de participation intime de l'homme à la croissance de l'Esprit qui prend en lui conscience de soi; mais deux noms qui méritent d'être rapprochés, parce qu'ils s'associent tous deux à l'idée de germination lente, d'épanouissement graduel des constitutions.

(1) Ouv. cit., t. II, p. 16.
(2) Ouv. cit., t. II, p. 16.

Royer-Collard, disons-nous, ressemble surtout à Hegel, sous ce rapport, et voici pourquoi : malgré certaine fatalité dans sa participation active au processus créateur, l'homme étant, chez Hegel, le point où jaillit l'étincelle qui éclaire la marche vers l'avenir, il a par là même conscience du lendemain, et d'un lendemain amélioré, du progrès en un mot; par exemple, Hegel aperçoit l'idéal politique dans la monarchie constitutionnelle; selon de Maistre, l'homme se laisse conduire, les yeux bandés, sans savoir ce que sera demain, progrès ou non. Royer-Collard prétend bien, lui, apercevoir, comme Hegel, comme Ballanche, les besoins nouveaux; et, au lieu de ramener dans l'ornière séculaire, creusée par la sagesse divine, la machine gouvernementale, au lieu de s'appliquer à garder ce qui existe, il trouve tout naturel de s'instruire du passé pour découvrir un sens à la marche des choses, pour remplacer, le cas échéant, les rouages usés par d'autres qui s'adaptent mieux aux nouvelles exigences. Croit-il aussi au progrès proprement dit? Peut-être. Ce qui est certain, c'est qu'il croit que l'homme a le droit, mieux, le devoir de remettre à neuf les constitutions désuètes, de les approprier au pays et au moment.

Cela fait que Royer-Collard estime nécessaire à la France de son époque, comme conséquence présente et inévitable de la Charte nécessaire, une Chambre élue qui soit la représentation des libertés nationales et le contrepoids de la puissance royale légitime : ce n'est pas seulement un idéal lointain, c'est une nécessité immédiate de légitimité.

Donc, à la légitimité simple, fondée sur la nécessité permanente d'un pouvoir que démontre la raison, doit s'ajouter, la raison le demande encore, pour qu'il y ait légitimité parfaite, et que le gouvernement ne soit point seulement provisoire, une légitimité relative aux

nécessités particulières de temps et de lieu, et dont les éléments que nous venons d'indiquer forment la base.

Au sujet de ces éléments, nous observerons que la royauté légitime, c'est-à-dire héréditaire, et effectivement transmise (1), n'est pas forcément l'ancienne dynastie. Nous observerons aussi qu'en la représentation élue des libertés nationales réside, bien que non avouée, la concession annoncée au principe de la souveraineté du peuple.

Le pouvoir pondérateur que Royer-Collard réclame comme nécessaire au profit de la représentation des libertés nationales n'est, en effet, pas autre chose qu'un pouvoir législatif; le seul fait qu'il le jugeait réalisé dans la Chambre des Députés, dont il était l'une des illustrations, le démontre surabondamment. S'il avait tout d'abord considéré cette Chambre comme une simple Assemblée consultative (2), il n'avait pas tardé, en effet, à lui reconnaître un vrai pouvoir délibératif, quoique partagé (3).

Ce pouvoir législatif, aux yeux de notre auteur, n'a point de bornes sous le rapport de la matière soumise à son empire. La législation constituante serait aussi,

(1) Ouv. cit., t. II, p. 461 : la légitimité, en ce sens étroit, est « l'hérédité de la monarchie, confirmée par la transmission. »

(2) Ouv. cit., t. I, p. 141, de Barante dit : « Les deux Chambres créées par la Charte étaient donc consultatives. Elles devaient donner librement leurs votes, mais les actes du gouvernement émanaient essentiellement du pouvoir royal... Ainsi dans la pensée des auteurs de la Charte [et de Royer-Collard à cette époque, 1814] les Chambres ne devaient pas être une garantie beaucoup plus efficace que les remontrances et l'enregistrement du Parlement. »

(3) Ouv. cit., t. II, p. 81, du discours sur le règlement de la Chambre, avril 1821 : « La Chambre fait deux choses; elle discute et elle délibère... Sans nul doute, puisque la Chambre est instituée pour délibérer, elle a le droit fondamental d'écarter tout ce qui fait obstacle à sa délibération... (p. 82 :) La souveraineté royale ne s'exerçait qu'avec le concours nécessaire des Chambres, il s'ensuit qu'il y a dans celles-ci de véritables fonctions de souveraineté. »

le cas échéant, de son ressort. En effet, la Charte positive n'est, dans ses grandes lignes, que la reproduction de la Charte rationnelle, nécessaire (1), et si cette Charte écrite ne distingue pas entre les lois qui sont de la compétence des représentants (2), c'est parce qu'en raison il n'y a pas de distinction radicale à faire. Rien ne s'oppose absolument à ce que les représentants qui ont le droit de légiférer dans le domaine ordinaire, n'aient celui de s'associer à la législation constituante. Avant que la Charte n'ait revêtu sa physionomie la plus récente, avant la Restauration, le roi se trouvant détenir, par suite de l'équilibre alors existant entre son autorité légitime et les libertés nationales, un pouvoir plus étendu, rien ne l'empêchait de réglementer lui-même cet équilibre dans la mesure des latitudes que ce dernier pouvait lui laisser, et, au point de vue positif, de constituer seul. De plus, quelle raison interprétait alors la nécessité, sinon la raison royale? A ces différents points de vue, la Charte, suivant les termes de Royer-Collard, « émane » du pouvoir légitime (3).

Cependant, du jour où le roi a reconnu lui-même en droit positif que la Charte rationnelle exige le concours de la représentation des libertés nationales à la législation, étant donnée l'unité de nature des lois, les représentants devront être appelés à collaborer à toute révision de la Charte positive, *si le besoin s'en fait impérieusement sentir*; car seule encore la nécessité résoudra la question de savoir si l'on peut modifier la Charte (4). Tant

(1) Ouv. cit., t. II, p. 16, d'un discours de 1820 sur le projet qui aboutit à la loi du double vote : « Quoique la Charte soit écrite, et même que nous l'ayons vu écrire, elle n'est point arbitraire comme les conceptions systématiques de l'esprit; il lui était imposé d'être vraie, d'exprimer les intérêts, les mœurs, l'état de la société qu'elle devait régir. »

(2) V. art. XV, Charte de 1814.

(3) V. ci-dessus, p. 227.

(4) Ouv. cit., t. II, p. 232, d'un discours sur la septennalité, prononcé en 1824 : « Si vous avez le droit absolu de changer la Charte, c'est là, Mes-

qu'on n'en était encore qu'aux débuts de la Charte arrêtée en 1814, notre auteur estimait qu'il n'y fallait même pas penser.

Or, dans la représentation des libertés nationales, en général, Royer-Collard voit la continuatrice de l'ancienne représentation nationale. Et on sait que, pour nos vieux auteurs, Hotman en particulier, les Etats généraux étaient l'expression même de la souveraineté du peuple. On sait, d'autre part, que pour des publicistes de la même époque, comme Languet, la représentation, proclamée nécessaire, des intérêts d'une nation, parmi lesquels figurait au premier rang sa liberté à l'égard du prince, était la réalisation de la souveraineté populaire sur le terrain législatif. Si de cette représentation devait émaner toute autre autorité, notamment celle du prince, c'était la souveraineté du peuple en son acception intégrale, constituante (1). On retrouvera plus loin, chez Thiers principalement, un concept identique sous le nom de souveraineté nationale. En résumé, la représentation spéciale, ne se confondant pas avec le prince, et particulièrement la représentation élue des intérêts nationaux, des intérêts du peuple, considérée comme source exclusive et nécessaire de tout pouvoir, tel est le système auquel on a très souvent attaché les noms de souveraineté nationale ou de souveraineté du peuple. Royer-Collard affirmant que désormais la représentation des libertés nationales devra participer à l'établissement d'une nouvelle constitution positive veut que le pouvoir royal soit confirmé par elle; comment en serait-il autrement?

sieurs, une question mystérieuse qu'il faut laisser résoudre au temps et à la nécessité... Le Parlement anglais peut tout parce qu'il a tout fait... il peut... transférer la couronne, car il l'a transférée. »

(1) *Lato sensu*, car nous savons qu'on ne parlait pas de pouvoir proprement constituant au XVI^e^ siècle.

La Charte, comme toute constitution moderne, comporte aussi l'institution qui se fait sous forme légale. Est-ce à dire que le pouvoir royal *émanera* de la représentation nationale? Y aura-t-il, par suite, à proprement parler, souveraineté nationale, ou souveraineté du Peuple?

D'après ce que nous connaissons de la doctrine de Royer-Collard, corroboré par l'explication qu'un doctrinaire fameux, Guizot, a donnée de l'attitude de ses amis et de sa propre conduite en 1830 (1), le pouvoir royal n'*émanera* pas, si peu que ce soit, de la représentation des libertés nationales. Non seulement celle-ci ne possède pas, à proprement parler, la souveraineté, ce mot ne désignant, chez Royer-Collard, que le principe justificatif du pouvoir humain, la faculté d'obliger qui, d'après lui, nous le savons, est un attribut essentiel de la justice et des intérêts légitimes (2). Mais la souveraineté tangible, le pouvoir primordial et suprême, elle ne l'a pas entier, nous le savons aussi; elle le partage avec le roi, qui le tient directement, comme elle-même le tient, de la nécessité reconnue par la raison, de la justice. Ce que le roi recevra de la représentation, ce sera l'investiture, et la délimitation, la réglementation de son pouvoir. Les représentants useront de leur part de pouvoir suprême vis-à-vis de lui dans la mesure où cette souveraineté partagée l'exigera pour être et s'affirmer conformément à sa nature, mais dans la mesure aussi où elle devra se concilier avec une souveraineté égale, celle du roi. C'est-à-dire qu'elles concourront à se délimiter mutuellement, et qu'aucune cependant ne découlera de l'autre. La loi constituante équivaudra ainsi désormais à une sorte de contrat. Royer-Collard considère

(1) V. ci-dessous, p. 537 et suiv.
(2) V. ci-dessus, p. 225, n. 2.

même comme indispensable et conforme à la Charte rationnelle l'intervention d'une tierce partie, la Chambre des Pairs, en tant que transaction entre la société moderne instituée sur l'égalité d'une part et l'antique privilège de l'autre (1). On pourrait raisonner sur elle comme sur le roi; mais l'introduction de ce nouvel élément dans la discussion de la nature du pouvoir des représentants ne ferait que compliquer les choses.

De plus, et précisément par suite de ce partage de la souveraineté, Royer-Collard conteste à la représentation des libertés nationales le titre de représentation nationale, qui, d'après lui, n'appartient qu'à l'ensemble des trois pouvoirs (2). Voulant établir un parallèle exact entre les systèmes de souveraineté nationale dont nous avons parlé tout à l'heure et la doctrine de Royer-Collard, nous identifions néanmoins les deux espèces de représentation; en effet, les intérêts communs à tous que personnifie, d'après notre auteur, la Chambre des Députés, représentation des libertés nationales, ce sont précisément ceux que fait figurer à la direction de l'Etat, dans les systèmes de souveraineté nationale, — du moins, et cela suffit, dans la plupart d'entre eux, tels ceux de Hubert Languet et de Thiers, — la représentation nationale. Pour autrement parler, si, aux yeux de Royer-Collard, la nation n'est pas tout entière dans la représentation des libertés nationales, c'est parce qu'il voit dans la nation autre chose que les intérêts communs à tous, les seuls qu'y aperçoivent ces partisans de la souveraineté nationale; il y découvre des intérêts aristocratiques spéciaux, que représentent les Pairs, et l'harmonie et l'unité de ceux-ci et des précédents, laquelle a pour garant le roi. Il a d'ailleurs une tendance marquée, dans ce même discours où il dis-

(1) Ouv. et t. cit., p. 16, de la discussion du double vote (1820).
(2) V. ci-dessous, p. 236, note.

tingue les deux représentations, à traiter la Chambre des Députés comme tenant plus parfaitement lieu de la nation que le roi et la Chambre des Pairs (1). Mais, pour nous en tenir à ce qu'il y a de net dans sa théorie, constatons que s'il est démontré que la représentation des libertés nationales, des intérêts communs à tous, doit *nécessairement* avoir part à la constitution des gouvernements, ce sera en réalité la représentation nationale, telle que l'entendent bien des doctrines de souveraineté, du peuple, qui sera considérée comme ayant droit d'intervenir.

Investissant le roi, lui remettant une autorité qui émane immédiatement de la nécessité, mais qui serait inapte à se fixer et à se régler seule, la représentation nationale met en œuvre l'une des prérogatives qu'implique la souveraineté du peuple. Qui dit souveraineté du peuple, ne l'oublions pas, dit, *au minimum*, communication nécessaire de toute espèce de pouvoir politique par une représentation spéciale des intérêts de ce peuple en laquelle réside exclusivement et originairement tout pouvoir. Une telle représentation, habile à transmettre de l'autorité, est *a fortiori* capable de la réglementer et de lui assigner un titulaire; l'un implique l'autre; tout autant que transmettre, réglementer et assigner sont de l'essence de la souveraineté nationale; dans cette doctrine minima de la souveraineté du peuple, les représentants peuvent donc seuls, en principe, cette réglementation et cette mise en possession. Or, chez Royer-Collard, on trouve les mêmes pouvoirs attributifs et de réglementation nécessairement détenus et exercés, en principe, par une assemblée représentative des mêmes intérêts nationaux; il y a

(1) Ouv. et t. cit. : « Effacez de la Charte la Chambre élective... la nation... n'a plus part à ses affaires.

la différence que ces pouvoirs, de complémentaires, sont devenus uniques. Qu'il le veuille ou non, Royer-Collard admet donc à la base de la légitimité des gouvernements une autorité quasi-souveraine qui a de la nature de la souveraineté nationale, de la souveraineté du peuple. Et c'est là la concession annoncée.

Que ce ne soit qu'une concession, la chose est manifeste. Le pouvoir constituant de la représentation des libertés nationales n'est pas un pouvoir indépendant de tout autre, et dont tout autre dépendrait et dériverait; il dépend du Roi et des Pairs tout autant qu'eux dépendent de lui; il ne peut, d'autre part, à proprement parler, communiquer aucune autorité. A ces différents points de vue, ce n'est qu'un lambeau de souveraineté du peuple, mais du moins c'est cela.

Cette manière de voir nous paraît, si possible, encore plus justifiée, lorsque nous rapprochons les libertés nationales, origine immédiate de ce pouvoir, et la liberté naturelle qui sert de base, en beaucoup de systèmes, à la souveraineté du peuple.

Ces deux sortes de libertés ne sont pas d'une nature essentiellement différente; il s'agit toujours, en dehors de tout débat métaphysique sur le libre-arbitre, de l'indépendance de certains hommes vis-à-vis de certains autres. Toutefois, chez Royer-Collard, la liberté, loin de créer, à son gré, la société, est réclamée par elle comme une condition de vie; c'est la nécessité sociale qui demeure la racine foncière et primordiale, la raison étant seule au-dessus.

Que la nécessité, dans l'état dernier où elle engendre le pouvoir de la représentation, soit une nécessité purement relative, peu importe d'ailleurs. Nous verrons bientôt, chez Thiers, une pareille nécessité fonder la souveraineté nationale elle-même.

Cette nécessité suffit même, d'après Royer-Collard au moment du plein épanouissement de sa doctrine,

à engendrer au profit de chaque membre de la nation, mis à part le roi et les pairs, un véritable *droit* de suffrage. En effet, une fois représentées dans le gouvernement les éminentes supériorités qui elles-mêmes font partie de la nation, mais qui ont des intérêts spéciaux, restent, nous le savons, d'autres intérêts qui, sans être en conséquence les seuls intérêts nationaux, réclament eux aussi une représentation. Ce sont les libertés, les intérêts communs à tous qui forment avec les précédents l'ensemble des intérêts de la nation. Or, par là qu'ils sont communs à tous, qu'ils sont également chez tous, il appartient à chacun de les représenter; c'est une nécessité qui découle de l'état présent de la société (1). Sous ce rapport, le système de Royer-Collard

(1) Ouv. et t. cit., p. 18, de la même discussion : « Il y a dans la théorie de la Charte pluralité d'intérêts, c'est-à-dire qu'avec les intérêts communs à tous, il y a des intérêts qui ne sont pas communs à tous. En d'autres termes, il y a différence ou inégalité dans les situations sociales... Maintenant, qu'est-ce que la Chambre des Pairs, si ce n'est l'inégalité reconnue, consolidée, érigée en pouvoir social... Artifice admirable par lequel le privilège vaincu a été transféré de la société qu'il opprimait au sein du gouvernement qu'il affermit... Mais après que la société a été ainsi décomposée par la Charte, après que l'inégalité retranchée au sommet du gouvernement a rallié, attiré à elle tous les intérêts qui ne sont pas ceux de tous, ai-je besoin d'ajouter que ce qui reste, c'est l'égalité pure, c'est-à-dire les intérêts communs à tous; et qu'ainsi la Chambre élective ne représente plus, qu'elle n'a plus à représenter que ces intérêts La Chambre des Députés n'est pas instituée pour amener dans le gouvernement toute la société, ni l'universalité des intérêts qu'elle renferme;... on suit les traditions de la Révolution quand on lui attribue la représentation de la nation. Non, la représentation nationale n'existe, elle n'est absolue que dans les trois pouvoirs. Par les mots de gouvernement représentatif, nous ne devons rien entendre de plus qu'un pouvoir électif concourant avec des pouvoirs héréditaires à la formation de la loi, et à la direction des affaires publiques. Avant l'élection des députés, le Roi et les Pairs sont là; si donc la Chambre des Députés représente encore la nation, c'est la nation en présence du trône et de l'aristocratie... Ce qui reste de la nation, après l'exclusion de ces intérêts [aristocratiques] est essentiellement homogène... C'est le propre des intérêts généraux de se rencontrer tous dans chacun. De même donc que la Chambre des Pairs est donnée à quelques-uns; de même, et par la même nécessité des choses, la Chambre des Députés est donnée à tous,

rappelle encore bien des systèmes de souveraineté du peuple, et non les moins démocratiques. Mais cette nécessité précisément veut que, dans l'intérêt de tous, les libertés, les intérêts communs soient représentés de la meilleure manière, que l'exercice du droit de la représentation soit donc subordonné à une présomption de capacité, et cette présomption elle-même ne s'établira que par le moyen de l'accomplissement de certaines conditions extérieures (1). « La loi fondamentale n'a pas à reconnaître la capacité, mais à déclarer l'incapacité, quiconque n'est pas exclu est appelé » (2). D'après notre auteur, il n'y a dans cette distinction aucune subtilité, dans ce raisonnement aucun sophisme, et le droit sans l'exercice n'est pas qu'une déception.

Royer-Collard préfère, par la suite, ne maintenir dans le corps électoral que les nationaux les plus capables d'écouter la raison à laquelle lui s'efforce tant de se conformer; au moyen d'une argumentation dans le genre de celle de Benjamin Constant en faveur des propriétaires (3), Royer-Collard réserve l'exercice du droit de vote et l'éligibilité aux classes moyennes,

la représentation des intérêts communs à tous appartient à tous, là où il n'y a pas de distinctions hiérarchiques. Dans la rigueur du *droit*, tous sont éligibles, tous sont électeurs, à moins qu'ils ne soient jugés actuellement incapables de l'être... [p. 23 :] l'élection [est] un *droit*... [p. 25 :] l'égalité des électeurs est le fait même du gouvernement représentatif. Le gouvernement représentatif, à son tour, est le fait même de la Charte; la Charte est le fait même de la société. Pour chasser l'égalité du gouvernement représentatif, il faut donc, avant tout, l'abolir dans la société. C'est là qu'il faut ramener d'abord le privilège. »

(1) Ouv. et t. cit., p. 35, d'un second discours dans la même discussion, 31 mai 1820 : « Les capacités ne sont pas le droit; le droit est antérieur; elles sont la condition sans laquelle *s'exerce* un droit commun à tous. »

(2) Du disc. cité note 1, p. 236, faisant immédiatement suite à « Dans la rigueur du droit, etc. »

(3) V. ci-dessus, p. 151. Benjamin Constant donnait comme point de départ à la représentation nationale la liberté individuelle. Mais on se rappelle qu'il arrivait au suffrage restreint en considérant le consentement *tacite* comme une garantie suffisante de cette légitimité au sein de la société.

bourgeoises, en qui semble se rencontrer plus de modération et de bon sens; c'est là un des articles fameux de son programme (1).

Ce que nous avons dit des parties constitutives indispensables du pouvoir constituant n'étant qu'une application de principes qui régissent le pouvoir législatif en général, il résulte de ces exigences à double effet qu'un gouvernement ne sera complètement légitime, une fois institué par le roi, les pairs et les députés, qu'en gardant cette forme tripartite dans l'exercice quotidien du pouvoir. Sous ce second rapport, la légitimité définitive du gouvernement entier reposera *immédiatement* sur la satisfaction donnée à la nécessité de faire contribuer les représentants à la législation courante, et non sur l'élément signalé de la souveraineté nationale lui-même en quelque mesure que ce soit.

Sous les deux rapports, étant connue la signification pour Royer-Collard des mots « légitime », « légitimité », il suffira que, dans le nouvel organisme en voie de formation ou formé, une personne remplisse les fonctions de la royauté comme roi héréditaire, — quant à la législation ordinaire après avoir été investie par l'ensemble des trois pouvoirs, — pour gouverner légitimement, dans le sens où nous l'entendons. Si la Charte rationnelle, ainsi qu'il paraît, réclame tout de suite, pour l'œuvre constituante, le concours des Pairs, le roi virtuel aurait le droit d'en nommer au cas où les anciens Pairs se trouveraient dispersés. Pour les députés, il faudrait procéder, dans une hypothèse semblable, à de nouvelles élections. On verra qu'en 1830, les Chambres étant en place, tout cela fut inutile. Mais alors, on le verra aussi, les doctrinaires estimèrent que la nécessité non seulement exigeait le

(1) Ouv. cit., le discours du 5 septembre 1815, après la dissolution de la Chambre des ultras.

pouvoir royal et par conséquent donnerait la partie correspondante de l'autorité *au* roi de hasard qui se saisirait d'elle, mais désignait spécialement *un* roi. Ne faudrait-il pas forcer un peu la doctrine personnelle de Royer-Collard pour y découvrir cette nouvelle ressemblance avec celle de de Maistre? Et pourtant, sur le terrain pratique, le premier principe attire l'autre presque inévitablement (1).

A la vérité, par le fait de l'étendue des pouvoirs constitutionnels des trois branches législatives, beaucoup de gouvernements qui seraient illégaux pour d'autres auteurs ne le seront pas pour Royer-Collard : dès lors que le besoin impérieux d'une modification de la Charte se fait sentir, il n'y a pas d'entraves constitutionnelles, pas de formes spéciales requises par la Charte même pour ce changement; le trio législateur peut toute loi. Mais la doctrine du grand orateur ne supprime pourtant point les gouvernements de fait; il n'y aura pas que les trois pouvoirs à ériger des gouvernements nouveaux; le mécontentement, l'ambition vaguent toujours à travers le monde. Et puis, si la représentation veut agir seule, elle ne produira encore que des gouvernements de fait.

Après 1830, Royer-Collard se montra plus ouvertement favorable à la souveraineté du peuple, et parut la faire entrer dans les bases de la nouvelle légitimité, celle du roi compris (2); ce qui, du reste, ne l'empêchait

(1) Royer-Collard ressemble alors beaucoup à Ballanche, en tant que conciliateur des idées de de Maistre et des idées révolutionnaires; mais il penche plus du côté de ces dernières; et Ballanche, davantage du côté de celles qu'exposent les *Considérations sur la France*, etc.

(2) Ouv. cit. p. 461, t. II, du discours sur l'hérédité de la pairie (1831) : « Puis donc que la révolution de Juillet a voté l'hérédité de la nouvelle monarchie, c'est-à-dire une suite de rois par droit de naissance, on ne peut plus soutenir que l'hérédité politique soit inconciliable avec la souveraineté du peuple, à moins qu'on n'aille jusqu'à prétendre qu'elle reste suspendue au caprice journalier de la délibération. »

pas de maintenir au-dessus, et la dominant pour ainsi dire, la réglant, la souveraineté suprême de la raison (1).

Pour nous en tenir aux idées de Royer-Collard antérieures à 1830, celles qui lui sont le plus propres, voyons comment elles se comportent à l'égard des différentes espèces de gouvernements de fait.

Le principe de la simple légitimité s'applique directement aux gouvernements de fait, en cas de vacance du pouvoir. S'il manque un chef à la nation, la garantie de la justice et de l'ordre suffit à légitimer provisoirement le premier qui en remplit les fonctions.

Mais la légitimation complète ne s'opère que quand ce gouvernement a satisfait aux exigences de la Charte rationnelle, c'est-à-dire de l'époque et du milieu : en France, au temps de Royer-Collard, il n'aurait pu se prétendre légitime que si la représentation nationale, organisée comme on a vu, avait contribué à sa constitution légale, en même temps que le roi héréditaire, et les Pairs ; il aurait été, de plus, indispensable que cette constitution assurât à ladite représentation le rôle législatif ordinaire dont nous avons parlé, et, en général, fît de la Charte voulue par la raison une réalité pratique; le gouvernement nouveau aurait donc dû, au besoin, provoquer lui-même la naissance de cette représentation avant le travail constituant, pour que les députés jouent dès lors le rôle de protecteurs du peuple et de freins de la puissance royale.

S'il n'y a point vacance, toute violation de la Charte rationnelle, ou écrite conforme à la précédente, par tout ou partie du gouvernement établi justifie le ren-

(1) Ouv. cit., t. II, p. 463, du même discours que note précédente : « La majorité des individus, la majorité des volontés, quelles qu'elles soient, est-ce là le souverain? S'il en est ainsi, la souveraineté du peuple n'est que la souveraineté de la force... Obliger est l'attribut d'une autre souveraineté... Le droit relève... de la justice. »

versement de ce dernier et légitime son successeur plus respectueux de l'équilibre naturel des droits, dans le fonctionnement du pouvoir constituant d'abord, dans celui des autres pouvoirs ensuite. Par exemple, en France, vers 1820, la participation des représentants au travail législatif ordinaire répond si bien à une nécessité de l'époque que Royer-Collard absoudrait sans hésitation le renversement du gouvernement établi qui négligerait de la pratiquer, ou, du moins, n'en manifesterait pas l'intention ferme, et légitimerait le gouvernement de fait qui s'emparerait de la place ainsi dégagée, pourvu qu'il ne donnât point prise à la même critique et fût d'abord constitué comme nous venons de l'exposer dans l'hypothèse de la vacance. Telle est la conclusion que nous tirons par analogie de l'attitude de notre auteur; la non-conformité du gouvernement de Charles X à certaines autres nécessités du moment, justifiait, à ses yeux, la convulsion de 1830 : « Reconnaissant, dit de Barante, la nécessité de cette grande mutation, convaincu que Charles X s'était perdu par sa propre volonté, avouant que l'avènement du roi Louis-Philippe était la seule chance de salut, il ne blâmait personne d'y avoir coopéré. Il prêta un serment sincère, il ne résigna point la fonction de député qui lui avait été confiée par ses concitoyens » (1). Sans doute, en cette occurrence, il n'exigeait précisément point du roi nouveau le respect absolu de la Charte; mais cela parce que la Charte idéale avait, à ses yeux, quelque peu changé depuis 1820.

Il se rencontre pourtant des cas où la méconnaissance par le gouvernement de certaines nécessités particulières au milieu trouve sa raison d'être dans le

(1) Ouv. et t. cit., p. 448.

salut de l'Etat : « Qu'il y ait pour les Etats, dit notre auteur, des crises plus fortes que les remèdes ordinaires dont l'application serait impossible ou dangereuse; qu'à ces époques fatales, les gouvernements puissent et doivent s'élever au-dessus des lois, frapper, s'il en est besoin, ceux qu'elles épargnent, épargner ceux qu'elles frappent, *séparer le fait du droit*, et la justice de ses formes; et, en un mot, chercher leurs motifs et leurs règles dans l'intérêt suprême du *salut de l'Etat*, dont alors ils sont uniquement responsables, c'est ce qu'on ne peut nier après avoir lu l'histoire... à moins qu'on ne prétende, d'une manière générale et absolue, qu'il est prescrit aux nations de descendre au tombeau plutôt que de s'écarter un seul jour, un seul instant, des formes établies pour un autre temps, et pour un autre but » (1). On en revient encore à la nécessité relative, mais il s'agit d'une nécessité passagère.

Royer-Collard, par contre, jugerait avec sévérité le gouvernement de fait qui jetterait bas un gouvernement donnant suffisante satisfaction aux aspirations contemporaines et à la Charte positive, quand même le gouvernement de fait s'appuierait sur le peuple; dans aucun cas, en effet, notre auteur n'admet que la transmission du pouvoir « reste suspendue au caprice journalier de la délibération » (2). Il déclarerait le gouvernement de fait illégitime, sauf un peu plus tard, lorsque le gouvernement légitime aurait paru abandonner ses droits, à lui délivrer des lettres de créance. Ce qui, pensons-nous, ne se ferait pas aussi longtemps attendre que chez les auteurs plus anciens. En effet, Royer-Collard admet les constitutions écrites, comme mode habituel des constitutions; par là, il est bien de

(1) Ouv. cit., t. Ier, p. 192.

(2) Ouv. cit., t. II, p. 462, discours sur l'hérédité de la pairie, postérieur à juillet 1830.

son siècle. Or, une telle espèce de constitution, même quand on ne croit pas plus que Royer-Collard à la possibilité d'en créer arbitrairement le contenu, s'élabore et s'établit beaucoup plus facilement et beaucoup plus vite qu'une constitution coutumière. Etant donné qu'il existe un rapport intime entre la constitution qui régit le gouvernement, et la conformité de ce dernier aux exigences de temps et de lieu, on peut dire qu'une fois ouverte la période que nous avons assimilée à la période de simple vacance, sans qu'on ait besoin d'attendre que germe et se développe une constitution qui donne satisfaction aux besoins actuels, dès lors qu'on en rédige et applique une qui remplit ces conditions, le gouvernement nouveau est légitime. Et cela pourrait ne pas tarder. Il suffirait, bien entendu, que le pouvoir constituant soit organisé comme il a été dit pour les précédentes hypothèses.

La doctrine de *Guizot* (1) est celle de Royer-Collard. On remarque seulement que Guizot paraît se préoccuper davantage du côté pratique; il s'applique surtout à faire ressortir le rôle des classes moyennes dans la direction des affaires.

Quant à ses considérations plus particulières aux gouvernements de fait, comme il les expose à propos du gouvernement de 1830, et qu'il est impossible de séparer ses principes généraux de ses aperçus concrets, nous en renvoyons l'examen à plus tard; Guizot est surtout, pour nous, un actualiste (2). Disons, dès maintenant, qu'il est aussi énergique, dans l'expression, que Royer-Collard, et qu'il emploie aussi, sans hésita-

(1) Né à Nîmes en 1787; mort au Val-Richer (Calvados) en 1874. Professeur d'histoire; élu, en 1830, député de Lisieux, protesta contre les fameuses ordonnances de Charles X.

(2) V. ci-dessous, p. 537.

tion, le mot « nécessité » pour désigner les exigences de l'esprit contemporain; elles ont ainsi un relief pareil à celui qu'offre la nécessité d'un gouvernement quelconque, chez tant de publicistes.

### § 2. *Thiers.*

*Thiers* (1) tient le milieu entre les doctrinaires et les auteurs qui vont suivre, tant au point de vue chronologique, par la date de son apparition sur la scène politique, que, vis-à-vis de la plupart, au point de vue logique, par ses idées.

Thiers, si nous en croyons certain article du *National*, daté d'août 1830, que nous reproduirons dans la seconde partie de notre travail (2), et que nous pensons devoir lui attribuer, se déclarait partisan du progrès proprement dit.

Bien que se contentant d'une légitimité provisoire fondée sur la nécessité générale d'un gouvernement qui maintienne l'ordre social, il se prononce donc en faveur de la légitimation définitive par les nécessités variables, d'opportunité, par la reconnaissance de certaines libertés nécessaires. Ce qui permet de le ranger parmi les tenants de la légitimité fondée sur la souveraineté nationale, c'est que la principale nécessité de ce dernier genre, au temps où il vivait, était, d'après lui, cette souveraineté : le progrès lui apparaît, en quelque sorte, sous la forme de la souveraineté nationale. Mais pas directement. Le progrès se présente d'abord sous l'aspect de certaines libertés, conquises depuis 1789. Leur protection est un intérêt national de pre-

(1) Journaliste, historien, homme d'Etat. Né à Marseille en 1797, mort à Saint-Germain-en-Laye en 1877.

(2) V. ci-dessous, p. 526.

mier ordre. Et c'est cet intérêt qui exige la reconnaissance de la souveraineté nationale (1). Le droit naturel de liberté, tel que nous l'avons connu anciennement, ne figure pas dans la philosophie politique et juridique de Thiers. Cependant, il croit que personne autre que la Nation, par l'intermédiaire de représentants élus, ne saura gérer ses intérêts : « Les citoyens s'assemblent; la Chambre des Députés est nommée par eux; le pays, par ses représentants, délibère sur ses propres affaires... Voilà le vrai gouvernement que nous avons nommé souveraineté nationale, en ce sens que le gouvernement s'exerce dans l'intérêt national... nous verrons que la souveraineté nationale autrement comprise excite fréquemment des troubles » (2). S'agit-il ici du seul pouvoir législatif ordinaire ou à la fois de ce dernier et du pouvoir constituant? Qu'on veuille bien nous laisser développer la pensée de l'auteur.

Thiers ne fonde donc pas la souveraineté nationale sur les principes de Rousseau, Siéyès, Constant, mais sur l'intérêt, la nécessité d'accord avec le progrès. Il rappellerait plutôt un peu Hotman et Languet, par cela qu'il donne, comme eux, place à l'intérêt national dans les substructures de la souveraineté nationale. Toutefois, tandis qu'eux appuient la souveraineté même de la nation sur le droit naturel de liberté des individus, et les pouvoirs des représentants sur l'intérêt national, c'est-à-dire sur la nécessité de protéger l'ensemble de ces droits de liberté, lui, donne comme base immédiate à la souveraineté de la nation, et simplement médiate aux pouvoirs des représentants, la nécessité, l'intérêt national, et comme base immédiate

(1) *Discours parlementaires de M. Thiers*, t. I, p. I (de l'Introduction, par M. Calmon); et disc. du 9 août 1831 (p. 48 et suiv.).

(2) Même ouv., t. I, p. 124.

à ces derniers pouvoirs l'élection expresse (1). Thiers raisonne à peu près comme raisonnaient déjà les doctrinaires en ce qui concerne la portion de souveraineté qu'ils concédaient à la nation, à ses représentants. Mais Thiers préfère employer le mot intérêt, tandis que Royer-Collard parlait surtout de libertés. Cela revient au même, sauf la nuance suivante : Royer-Collard prétend retrouver la racine de ces libertés au berceau de notre patrie; Thiers leur reconnaît pour mère la Révolution; la physionomie sous laquelle il les aperçoit doit être, par suite, plus abstraite. La même tendance est cause que Thiers, ne craignant pas comme Royer-Collard de se voir assimilé aux écrivains révolutionnaires, n'hésite pas non plus à dénommer souveraineté nationale le pouvoir dont il investit la représentation nationale; Royer-Collard se contentait d'y voir une participation au pouvoir, sans avoir jamais osé lui appliquer, fût-ce avec des restrictions, ce vocable compromettant. Et cependant, Thiers s'accommode parfaitement, comme Benjamin Constant, de la Chambre censitaire de Guizot; ce sont des membres de la nation qui élisent la Chambre; voilà, dès lors, une représentation nationale qui protègera l'intérêt national. Du moins, notre auteur ne doute pas un instant qu'il en puisse être autrement : élection par les intéressés et protection sûre de leurs intérêts sont liés en son esprit indissolublement. En réalité, de même que Royer-Collard fait des concessions à la doctrine de la souveraineté du peuple en évitant d'employer le mot, Thiers en fait de très larges à celle de la nécessité de l'ordre social sous le couvert de la souveraineté nationale; la représentation élue qu'il juge indispensable l'illusionne quelque peu sur la nature exacte du gouvernement qu'il préconise. Si Thiers parle

(1) V. ci-dessus, p. 30 et suiv.

ici ou là de la volonté nationale, ce qui en somme équivaut à souveraineté nationale, il ne s'agit que de la volonté de ces représentants, ou, tout au plus, de celle des collèges électoraux; c'est pourquoi on peut soutenir, quand même, que les députés représentent beaucoup plus, chez Thiers, les intérêts de la nation que les volontés de l'ensemble de ceux qui la composent, que les volontés du peuple. Quand, en 1830, on entendra parler du vœu de la nation, de sa volonté, c'est souvent avec les idées de Thiers ou des idées analogues qu'il faudra comprendre ces termes.

Néanmoins, Thiers était un esprit préoccupé de progrès, disposé à découvrir dans la mentalité de ses contemporains des exigences toujours plus démocratiques. Sa vie l'a montré favorable aux innovations extensives du droit de suffrage, avec lesquelles son principe de la souveraineté nationale s'harmonisait sans peine. Cette souveraineté a donc dû comporter pour lui, à un moment donné, la représentation effective de la masse, et alors, tout en continuant à se fonder sur l'intérêt national, elle a été l'écho de la volonté actuelle du peuple, aussi bien que si elle avait eu pour base la liberté naturelle des individus.

Le motif déterminant pour lequel Thiers voyait la souveraineté nationale dans le pouvoir émané des collèges censitaires, c'est que ce pouvoir n'était pas, à ses yeux, comme chez Royer-Collard, le produit d'un principe supérieur, au même degré qu'un autre pouvoir égal et parallèle, le pouvoir royal. En tant que pouvoir il était le premier, le radical, comme pour tous les partisans antérieurs de la souveraineté du peuple. Lui seul découlait d'un pur principe, l'intérêt national conforme au progrès et contenant les libertés de 1789; mais les autres pouvoirs, — et ce disant nous visons surtout le pouvoir royal, — ne découlaient pas direc-

tement du principe supérieur, l'intérêt de la nation, mais de cet intérêt par l'intermédiaire de la souveraineté nationale. Cette souveraineté est donc bien la concentration et le germe de tout pouvoir, le pouvoir suprême : ainsi se justifie la terminologie de Thiers. En d'autres termes, ce pouvoir est le pouvoir constituant essentiel.

Et pourquoi un tel pouvoir ? Parce que c'est une nécessité du progrès que la souveraineté nationale existe dans sa plénitude. Thiers ne conçoit pas, depuis 1789, l'existence d'un pouvoir « plus ancien que la société nouvelle et supérieur à la Constitution... Tous les pouvoirs relèvent de la nation et sont postérieurs à ses droits » (1). Sans doute, une loi positive, une Charte pourrait mettre des conditions aux pouvoirs constituants futurs de la Chambre, exiger pour consacrer son œuvre l'intervention du roi, d'une autre Chambre, etc. Mais en droit non positif (et c'est toujours sur ce terrain que nous nous plaçons), toutes les entraves disparaissent.

D'autre part, Thiers, pas plus que Royer-Collard, ne distingue lois et lois en ce qui concerne l'action législative de la représentation nationale. Nous connaissons la compétence constituante de cette dernière. Il n'est pas moins certain que son intervention est essentielle et nécessaire dans la confection des lois ordinaires. Quand Thiers écrivait le passage que nous avons cité plus haut, pour produire sa définition de la souveraineté nationale, le contexte montre que c'est à la législation ordinaire qu'il pensait particulièrement. Par quoi l'on voit que la souveraineté nationale sert ici, comme la participation de la représentation nationale à la législation chez les doctrinaires, par deux

(1) V. ci-dessous, p. 528.

voies différentes, à fonder la légitimité définitive des gouvernements. Cette légitimité a pour bases : la souveraineté nationale directement, dans l'exercice de son autorité constituante; la nécessité de réserver le pouvoir fondamental, la loi, à la même souveraineté, législatrice permanente.

On ne s'étonnera point, connaissant ces précisions, de l'apparente contradiction qu'on pourrait relever entre l'affirmation de la souveraineté nationale nécessaire, sous forme de représentation, et la reconnaissance de la nécessité actuelle d'un roi (1), qui détienne, tout comme dans le système doctrinaire, une portion du pouvoir législatif (2). C'est du pouvoir législatif ordinaire qu'il s'agit alors. Et, de plus, la nécessité n'est autre chose ici que le vœu impérieux de la nation, de ses représentants.

Par là même que Thiers réserve à la souveraineté nationale la collation de tout pouvoir, il semble bien que le roi, avec son droit de sanctionner la loi, n'ait rien à faire dans l'établissement de la constitution. Cependant, il n'est pas impossible de concevoir que, dans le projet de constitution émanant de la souveraineté nationale, on lui réserve le pouvoir spécial de sanctionner la constitution même. En 1830, on a seulement demandé au roi de prêter serment de respecter la Charte : ce qui permet de croire, étant donnée l'influence considérable de Thiers à cette époque, que son idée était la première de celles que nous venons d'énoncer. La Charte était un contrat, mais non un contrat nécessaire; pour lui, la nation se liait bénévolement; ce

(1) V. ci-dessous, p. 527.

(2) Cette précision de la nature du pouvoir royal n'est point dans l'article du *National* auquel renvoie la note précédente; il n'y est question que du pouvoir réservé au roi. Mais on sait que la Monarchie de Juillet a été la réalisation des idées de Thiers, et la simple lecture de la Charte de 1830 convainc de l'exactitude de notre assertion.

qu'il faut retenir, c'est qu'il jugeait la chose possible; l'ordre social le dominait.

Appliquons maintenant les principes généraux de notre auteur à la catégorie de gouvernements qui nous intéresse de façon particulière.

Au cas de vacance du pouvoir, Thiers légitimera d'abord provisoirement tout gouvernement de fait : il veut l'ordre social; c'est incontestable. Mais il exigera, pour compléter la légitimité, pour la rendre indéfiniment durable, l'acceptation du gouvernement entier par la volonté nationale, du moins par ses représentants. Enfin, il ne jugera le gouvernement qui a été de fait pleinement légitime que si sa constitution se déclare respectueuse des libertés, conquêtes de la Révolution, et organise spécialement la collaboration des représentants du pays au travail législatif.

Si le pouvoir est occupé, il faudra pour que soit légitime le gouvernement de fait qui tentera de supplanter le gouvernement établi, que celui-ci ait violé les libertés nécessaires à l'époque, ou la Charte-contrat. Il faudra, de plus, que le gouvernement nouveau satisfasse aux conditions requises dans l'hypothèse précédente.

A cause de la Charte, et même en dehors d'elle, étant donné le ton défavorable sur lequel Thiers a fait allusion à la doctrine de Rousseau et à ses dérivés, le gouvernement établi, légitime d'origine, ne saurait se voir, à bon droit, dépouiller par la représentation nationale de son pouvoir, lorsqu'il n'en a point mésusé. Un gouvernement de fait, fût-il soutenu par la représentation nationale, sera donc illégitime. A moins, évidemment, que ne se produise une vacance de fait, le gouvernement légitime abandonnant la partie. Il est manifeste que, partisan des constitutions écrites, Thiers, comme Royer-

Collard, n'attendrait pas longtemps pour déclarer le nouveau gouvernement investi de la légitimité. Au lieu de s'élaborer lentement, par prescription, cette dernière naîtrait, d'un coup, une fois l'abandon constaté, d'une décision nationale. Elle ne serait parfaite, cela va de soi, qu'en remplissant toutes les conditions indiquées pour le cas de vacance pure et simple.

### § 3. *La Mennais.*

Cette tendance à une légitimation rapide s'atténue avec *La Mennais* (1); car chez lui la souveraineté populaire est pratiquement moins grande. La Mennais est le représentant de l'Ecole catholique libérale (2). Son opinion concernant les gouvernements de fait est exprimée dans le passage suivant : « Pour nous,... la justice est le fondement nécessaire du droit, et seule elle constitue la légitimité du pouvoir, bien qu'il doive être encore légal, c'est-à-dire déterminé dans sa forme et dans son mode de transmission, par des lois positives humaines. D'où il résulte que si la légitimité est invariable comme la justice même, la légalité, arbitraire en soi, peut varier et varie de fait selon les temps, les lieux et les conjonctures; car elle ne crée qu'un droit relatif et subordonné, droit qui cesse à l'instant où il se trouve en opposition fondamentale avec le droit immuable, éternel dont il dérive, en un mot avec la justice, qui constitue, nous le répétons, la seule vraie légitimité. Et parce qu'aucune société ne saurait subsister sans

(1) Félicité de La Mennais, philosophe et théologien français, né à Saint-Malo. Entra dans les Ordres, puis les quitta pour devenir l'apôtre fougueux des doctrines les plus révolutionnaires (1782-1854).

(2) C'est du moins dans cette période de son évolution que nous l'étudions.

elle, elle demeure toujours comme la racine impérissable de tout ce qui est ordonné parmi les hommes; et *aux époques de révolution, lorsque nul ordre légal n'est affermi, elle devient l'unique loi*, l'unique barrière contre les horreurs de l'anarchie; de sorte que, privés de leurs anciennes institutions, et les institutions nouvelles n'offrant rien que de provisoire et de chancelant, les *peuples passent momentanément sous l'empire de la pure et simple légitimité.* Nous croyons qu'*on doit alors*, non seulement *soumission*, mais encore *aide et secours à la force prépondérante* qui, dans ces circonstances extrêmes, garantit la sûreté des personnes et des propriétés, et se présente comme protectrice des droits acquis à tous et des libertés communes. D'après ces principes et dans ces limites, nous reconnaissons le gouvernement actuel de la France tel que la Charte l'a établi, et nous lui obéirons et nous le défendrons, tant qu'il obéira lui-même à la Charte qui l'a créé, et qu'il respectera les droits que cette même Charte nous donne » (1).

Ainsi, d'après La Mennais, les gouvernements de fait n'atteignent leur légitimité complète qu'avec la « légalité », qu'une fois leur situation régularisée par une loi positive, une fois établie une nouvelle constitution; encore doit-on supposer que cette constitution répond aux besoins du peuple et de l'époque (2) et

(1) *Œuvres*, 1844, t. VII : *Questions politiques et philosophiques*, p. 127, article de l'*Avenir* du 7 décembre 1830.

(2) Ouv. et t. cit., p. 156 (du 27 janvier 1831) : « Un gouvernement véritable et fait pour durer doit sortir, par sa force interne et propre, d'un germe antérieur, comme tout ce qui est animé; il est l'expression de la vie du peuple qu'il résume en quelque façon, et les conditions de son existence ne sont que le fait même de l'état intellectuel et matériel de ce peuple, état indépendant de la législation, qu'elle ne crée jamais, mais qu'elle doit fidèlement représenter, sous peine de varier sans cesse et de maintenir la société dans une sorte de contrainte, de malaise, de trouble ou de maladie permanente, qui amène tôt ou tard ces crises terribles appelées révolutions. »

c'est ce dont notre auteur paraît douter pour le gouvernement de Juillet.

Mais auparavant, « momentanément », tout gouvernement de fait qui n'a devant lui que le vide, l'anarchie, doit être obéi et même aidé par les citoyens : il est en possession de la « pure et simple légitimité ». Celle-ci se fonde sur la justice, sur la protection des droits de chacun.

Or les droits de chacun, pour La Mennais, comme pour Kant et Cousin, se ramènent à la liberté. La société n'a pour but, à ses yeux comme aux leurs, que de garantir la liberté dans ses différentes manifestations (1).

Pourquoi est-ce là le but de la société? Parce que la liberté n'est que la forme de l'égalité politique et civile. Et c'est un devoir fondamental de respecter cette égalité, d'assurer le respect de cette égalité, parce qu'elle-même découle directement de l'égalité des hommes devant Dieu; une inégalité radicale au point de vue politique et civil ne serait possible que si les hommes étaient inégaux devant Dieu. Ils ne le sont pas. La conclusion se tire sans difficulté (2).

Mais si les droits de chacun se ramènent à la liberté, et si celle-ci donne à un gouvernement le droit de

(1) *Œuvres*, t. VII, *De l'absolutisme et de la liberté*, p. 282 : « ... la société temporelle, la cité... dont le but est de garantir les droits de chacun de ses membres, c'est-à-dire encore sa liberté, son indépendance native ».

(2) *Ibid.* : « Il [le christianisme] posa pour principe fondamental de sa doctrine sous le point de vue où nous le considérons en ce moment l'égalité des hommes devant Dieu ou l'égalité de droit de tous les membres de la famille humaine... Le principe de l'égalité des hommes devant Dieu devoit nécessairement en enfanter un autre qui n'en est que le développement ou plutôt l'application, savoir : l'égalité des hommes entre eux, ou l'égalité sociale; car s'il existoit, sous ce rapport, une inégalité essentielle et radicale, relative au droit, cette inégalité les rendroit primitivement inégaux devant Dieu. L'égalité religieuse tend donc à produire, comme sa conséquence et comme son complément, l'égalité politique et civile. Or l'égalité politique et civile a pour forme la liberté; car elle exclut originairement tout pouvoir de l'homme sur l'homme. »

commander sans avoir été accepté par ses sujets, c'est la liberté de Kant et de Cousin dans ses résultats comme dans son essence, et La Mennais figurerait mieux auprès d'eux?

Pour répondre à cette question, voyons d'abord comment La Mennais résout le problème connexe de l'origine de la société politique.

La société, qui a le même but que le gouvernement dont le rôle est seulement de la couronner, de la parachever, s'impose-t-elle aux individus comme le gouvernement lui-même? Il semble bien que oui *pratiquement*; et ici encore nous retrouvons une distinction à la manière de Kant. La Mennais ne nous a-t-il point parlé de la société « qui ne saurait subsister sans la justice » comme d'une institution fondamentale dont l'existence n'est jamais à remettre en question? Et d'ailleurs, il ne paraît pas croire que la chute d'un gouvernement entraîne la désagrégation de l'organisme social; il ne parle en aucun endroit du consentement des individus comme d'une chose nécessaire à son maintien. Mais, au point de vue *théorique*, notre auteur estime que ses principes généraux, ci-dessus exposés, postulent la formation volontaire de la société, ou plutôt sa construction idéale avec la liberté à la base comme faculté de s'associer en dehors de toute contrainte : « Elle [l'égalité politique et civile ayant pour forme la liberté] oblige dès lors a concevoir la société temporelle, la cité, sous l'idée d'association libre » (1).

Cela établi, La Mennais pousse-t-il son imitation de l'auteur de la *Doctrine du Droit* jusqu'à reconnaître aux individus qui composent la société le droit, mieux l'obligation, de faire les lois, pour ensuite réduire ce droit à

(1) Cette citation fait suite immédiate à la précédente (v. p. précéd., note 2). On voit qu'elle reproduit particllement la note 1 de la p. précéd...; ce sont d'autres tronçons de la même phrase.

un *veto* constituant presque exclusivement théorique? Non. La Mennais ne mentionne pas la collaboration législative, voire sous forme de simple droit d'élire des représentants, comme l'un des aspects de la liberté que la société a pour but d'organiser et de défendre en son sein.

Néanmoins, parlant des droits du peuple à l'origine d'un gouvernement, il adhère à la théorie de l'Ecole catholique qui, selon lui, a sur ce point des principes se ramenant toujours, sauf quelques nuances, à ceux de Suarez, tels que nous les connaissons (1) : c'est dire, en définitive, que, pour La Mennais, un gouvernement n'est pas légitime s'il ne se fonde sur le consentement au moins tacite du peuple qui lui communique le pouvoir résidant essentiellement dans la communauté. Il ne peut s'agir ici, bien entendu, que du pouvoir durable et complet sauf à être réglementé; puisqu'un pouvoir élémentaire prend naissance dans la nécessité de protéger la liberté. Même dans ces conditions, notre auteur reconnaît au peuple un droit plus effectif que celui que lui accorde Kant.

Et de la sorte se complètent les idées que La Mennais nous a exposées dans le passage, relatif aux gouvernements de fait, cité en tête de ce paragraphe. N'y a-t-il point contradiction entre la nécessité d'un gouvernement et le consentement libre qui lui sert de base, consentement que réclamerait l'indépendance native des individus ? Notre auteur ne semble en apercevoir

(1) *Œuvres complètes*, t. VII, *Du Catholicisme dans ses rapports avec la société politique* (1835). La Mennais observe d'abord, d'après l'art. 1er de la déclaration de 1682, que le pouvoir vient de Dieu, sans doute par son origine essentielle, et médiatement, mais qu'il n'est pas immédiatement conféré par Dieu à tel ou tel : « Le sentiment commun parmi les catholiques est que le pouvoir réside radicalement dans la communauté, qui le délègue; et Bossuet lui-même accorde au peuple un droit d'intervention, qu'à la vérité il ne définit point, dans cet acte constitutif du gouvernement sous lequel il vit. » V. aussi note suivante.

aucune. Les règles de la légitimité se résument donc ainsi qu'il suit. La simple légitimité a pour assiette la nécessité de protéger la liberté. Mais cette liberté exige le consentement du peuple, sinon au maintien de la société considérée comme quelque chose de non subordonné à l'existence d'un gouvernement, du moins à ce gouvernement lui-même : le consentement tacite suffira. Nous avons déjà observé que son action sera normalement plus lente, ou moins sûre, que celle du consentement exprès. Enfin la réglementation légale, conforme aux besoins de l'époque et de la nation, complète la légitimité.

Voilà bien les assises de la légitimité d'un gouvernement, et d'un gouvernement de fait en particulier, lorsque le pouvoir était précédemment vacant. Rien n'y fait obstacle.

Mais lorsque le pouvoir était occupé, que pense La Mennais? Considère-t-il la souveraineté comme ayant fait l'objet d'une cession complète, telle que celle qu'on rencontre dans les vieux systèmes? Les termes employés dans certains textes de notre auteur paraissent l'impliquer. Quoi qu'il en soit, l'exercice du pouvoir a pu faire l'objet d'un contrat exprès entre le peuple et une famille princière; La Mennais ne tiendra-t-il pas compte de cet acte? Et même, en dehors de cela, si le peuple a consenti, ne fût-ce que tacitement, à l'installation d'un gouvernement, ce dernier a par le fait reçu au moins le droit d'exercer le pouvoir; quelque chose permet-il de dire que ce soit à titre très précaire? Assurément, La Mennais ne le pense pas. Reproduisant la doctrine des théologiens catholiques d'une manière qui ne laisse pas douter qu'il ne l'adopte, il dénie au peuple le droit de modifier à sa guise le gouvernement une fois accepté (1).

(1) *Œuvres*, t. VII, *Questions politiques et philosophiques*, p. 172 (du 12 février 1831) : « Premièrement, leur doctrine [de saint Augustin, saint

Le gouvernement nouveau, même soutenu par le peuple, sera illégitime.

Pourtant, dans cette hypothèse du pouvoir légitimement occupé, La Mennais fera, croyons-nous, appel à la volonté du peuple pour parachever la légitimation. Pas au premier moment, cela va sans dire. Mais, puisque Suarez et d'autres théologiens catholiques ne repoussent pas l'idée d'une sorte de vacance survenant dans la suite par délaissement, il est très probable que La Mennais l'admettrait aussi. Et alors la volonté du peuple, au moins sous forme tacite, entrerait en jeu. Et la légalité couronnerait le tout.

C'est en niant le droit d'insurrection *ad libitum* que La Mennais nous est apparu comme défendant l'intangibilité normale des gouvernements établis. Cette marche de son raisonnement fait prévoir l'admission du même droit dans certains cas. Et, en effet, La Mennais le reconnaît expressément lorsqu'il produit pour se l'approprier le sentiment des docteurs catholiques : « Les théologiens ne se sont point dissimulé les énormes abus qui pouvoient vicier, dans plusieurs cas, l'exercice de ce droit terrible. Mais ils ont pensé qu'en cette matière comme dans toutes les autres, les abus ne détruisent pas un droit réel » (1). Quand donc l'insurrection était juste, le gouvernement qui en naît se

Thomas, Suarez, Fénelon] ne peut pas être confondue avec celle que Jurieu et Rousseau ont défendue sous le nom de souveraineté du peuple. Celle-ci, en effet, consiste fondamentalement à supposer que le peuple n'a d'autre loi que sa volonté, laquelle crée la justice : doctrine qui renferme évidemment l'athéisme... Les théologiens catholiques posent en principe que chaque peuple est soumis, comme les individus, à la loi divine de justice, essentiellement indépendante de sa volonté... en conséquence, ils établissent que le droit de résistance, réglé par cette loi, ne peut s'exercer que lorsque ce droit est nécessaire pour faire prévaloir la justice contre la force perturbatrice de la société. »

(1) Suite du texte cité en la note précédente.

légitime par les principes qui s'appliquent au cas de vacance.

En résumé, La Mennais, par rapport à Thiers et même aux doctrinaires, marque un recul de la souveraineté populaire au point de vue pratique, quoique théoriquement il soit en cette voie plus avancé que les seconds.

### § 4. *Louis Blanc.*

Au sujet de *Louis Blanc* (1), il convient d'observer, comme pour Guizot, que l'exposé de ses idées générales est mêlé à des considérations sur des événements particuliers, et qu'il est à peu près impossible de séparer, dans les textes, les unes des autres.

Nous nous bornerons ici à résumer les premières en peu de mots; on les retrouvera, appliquées, dans les écrits concernant le Gouvernement de 1848 (2).

Laissant de côté toute préoccupation religieuse et métaphysique sur l'indépendance native des individus, Louis Blanc professe quant à la légitimité une doctrine beaucoup plus audacieuse que celle de La Mennais. Le peuple, la nation (notre auteur emploie indifféremment les deux termes), soit à cause de la liberté et de l'égalité des individus qui le composent, soit parce que leur intérêt le demande, ou par suite des deux ensemble, possède exclusivement la souveraineté normale; c'est-à-dire, pratiquement, que la totalité des individus qui forment le peuple sont investis du pouvoir souverain, sous réserve du jeu des majorités. Ce pouvoir souverain comporte à la fois la disposition primordiale et abso-

(1) Publiciste, historien, homme politique, né à Madrid en 1811, mort en 1882.

(2) V. ci-dessous, p. 588.

lument libre de toute autorité, le pouvoir constituant, et d'autre part le pouvoir législatif permanent; le peuple peut d'ailleurs normalement se faire représenter dans l'exercice de ces différents pouvoirs par des députés expressément élus.

Toutefois, — et c'est ici qu'apparaissent la hardiesse et l'originalité de la doctrine de Louis Blanc, — un gouvernement peut se légitimer par la seule nécessité transitoirement. Par la nécessité de maintenir un certain ordre social? Sans doute, Louis Blanc paraît l'admettre puisqu'il ne fixe pas la naissance de la société à un moment donné et la regarde probablement comme un phénomène nécessaire. Mais surtout par la nécessité de garantir, d'assurer le règne de la souveraineté nationale. Quoique cette dernière soit elle-même, en droit, une nécessité absolue, et pas seulement, comme chez Thiers, relative au peuple et au temps, il lui arrive, en fait, d'être compromise ou, pis que cela, de n'avoir pas encore été réalisée. Dans ce cas, un gouvernement pourra se trouver momentanément légitimé par son but, s'il vise l'établissement de la souveraineté nationale. N'y a-t-il pas dans cette contrainte à la liberté un suprême illogisme? Elle paraît à Louis Blanc des plus naturelles.

De ces prémisses découle que le gouvernement de fait qui a un tel objectif, quoique installé de sa seule initiative, demeure légitimement tant que la liberté politique n'est pas assurée, c'est-à-dire tant qu'il y a danger qu'elle s'exerce pour s'abdiquer, se détruire elle-même.

Cependant, il n'obtiendra la légitimité complète que s'il reçoit de la souveraineté nationale, agissant comme constituante, le pouvoir de gouverner, et s'il réserve en son sein une place au peuple ou à sa représentation comme législateur ordinaire; Louis Blanc veut-il deux

titulaires de la souveraineté nationale, l'un pour le pouvoir constituant, l'autre pour le législatif? Comprend-t-il ce dernier comme la souveraineté immédiate assujettie à des formes et bornée par elle-même, ou comme une souveraineté indirecte, par délégation? Pense-t-il qu'elle réclame un titulaire distinct? Il ne s'en explique point.

Ce qui ressort de son exposé, c'est qu'il n'envisage pas pour la souveraineté nationale la possibilité de se lier par un contrat vis-à-vis d'une personnalité indépendante d'elle, vis-à-vis d'une dynastie : « Souveraineté du peuple » et « République » sont, à ses yeux, des termes qui s'impliquent mutuellement, puisque les droits provisoires d'un gouvernement non issu de la souveraineté du peuple ne trouvent de base que dans la nécessité d'empêcher cette dernière de s'enchaîner pour l'avenir, de n'exister qu'initialement. Il ne semble pas, au reste, apercevoir l'utilité de réserver dans son raisonnement une place à la monarchie, simple commission révocable, telle que l'entend l'auteur du *Contrat social.* Louis Blanc ne comprend la souveraineté du peuple que comme la liberté la plus absolue de la volonté du peuple, sauf peut-être à ne détruire ses ouvrages et à les remplacer que suivant certaines procédures préétablies par elle. Encore n'y aurait-il pas là, en cas de force majeure, un obstacle indéfini, croyons-nous; n'en était-il pas de même sur ce point chez Rousseau?

Donc, à notre sens, pour Louis Blanc, point de capacité variable de la volonté du peuple suivant qu'il y a vacance ou occupation, légitime ou illégitime, du pouvoir. Le peuple est toujours maître de faire ce qu'il veut; nous voilà revenus à la démocratie presque pure dans les fondements de la légitimité. On ne doit pas oublier toutefois la petite dose d'ordre social qui s'y mêle.

Dans tout ce raisonnement, on retrouve toujours l'esprit de Kant; mais nous dirons de Louis Blanc, avec plus de vérité encore, ce que nous avons dit de La Mennais : la souveraineté réelle, pratique, du peuple a ici une importance capitale qu'elle n'avait pas chez Kant. Et comme le précédent, Louis Blanc figure à plus juste titre dans cette série que parmi les disciples de l'auteur de la *Doctrine du Droit.*

La Mennais et Louis Blanc sont, ainsi que Royer-Collard, Guizot et Thiers, mais dans des mesures diverses, des tenants de la légitimation par l'ordre social, en même temps que par la souveraineté du peuple, ou au moins par la nécessité d'une certaine représentation nationale dans les conseils du gouvernement et dans l'œuvre de sa formation. Des auteurs comme Bellarmin (1) avaient jadis combiné aussi les deux principes : mais sur la nécessité de l'ordre social, ils appuyaient seulement la légitimité de la société, non celle du gouvernement qui n'était pas le moindrement légitime sans la volonté du peuple. Dans la réalité des choses, Languet ferait, il est vrai, exception, car ce qu'il appelle peuple est un vrai gouvernement, du moins un organisme qui contient du pouvoir applicable aux individus sans leur acceptation; pourtant, si l'on se place à son point de vue dominant, son peuple tient lieu de la masse des individus, et ce qui reste à ses yeux le gouvernement ne peut, non plus que chez les autres anciens auteurs, s'élever sans le consentement de ce peuple.

En ce qui touche le gouvernement lui-même, l'ordre social a, dans l'ensemble, repris une place importante, souvent prépondérante, mais non exclusive.

(1) V. ci-dessus, p. 38.

§ 5. *Stuart Mill. — Jules Simon. — Jules Favre.*

*Stuart Mill* (1) assigne comme but principal à l'activité gouvernementale, la réalisation du gouvernement représentatif, du gouvernement dans lequel les membres d'une nation prennent part à la direction des affaires publiques par l'intermédiaire de leurs représentants, dans lequel ils jouissent, en définitive, de la liberté politique; cette liberté est un véritable droit pour eux; par elle seule ils développent leurs facultés intellectuelles et morales suivant les aspirations de leur nature et dans la mesure qu'elle réclame (2). Stuart Mill ressemble à Louis Blanc en ce que le droit à cette liberté est pour lui, comme la souveraineté nationale pour Louis Blanc, un but qui légitime la société politique imposée, la contrainte gouvernementale.

Toutefois, tandis que Louis Blanc estime, comme Rousseau, la souveraineté populaire droit absolu de tout peuple, Stuart Mill juge la liberté politique droit relatif quant aux temps et quant aux peuples (3), condition indispensable, dans un certain degré de civilisation, de leur développement intellectuel et moral normal; si bien qu'elle peut, qu'elle a pu, surtout, légitimement ne pas exister à de certaines époques. C'est pourquoi il permet à un gouvernement de l'avoir comme but lointain, et de vivre longtemps sans la réaliser : la nécessité sociale suffit alors à le légitimer. Mais si un peuple paraît prochainement apte à en jouir, et cependant insuffisamment formé à ses nouvelles prérogatives, sans prétendre, comme Louis

(1) Economiste, publiciste et philosophe anglais, né à Londres en 1806, mort à Avignon en 1873.

(2) Stuart Mill : *Le Gouvernement représentatif*, p. 55 et suiv., et p. 62.

(3) V. ouv. cit., p. 45.

Blanc, qu'on puisse le maintenir malgré lui dans l'état de liberté politique, il conçoit qu'un gouvernement amené par les circonstances, et non par la volonté du peuple, au pouvoir, ait droit de garder celui-ci le temps nécessaire pour réaliser cette liberté, et de ne pas consulter tout de suite la nation, afin d'assurer l'expression intelligente ultérieure de sa volonté. Ce ne doit être là qu'une situation d'attente. Quand un peuple se montre mûr pour la liberté politique, ou près d'atteindre cette maturité, des principes libéraux, pense notre auteur, font à un tel gouvernement un devoir de laisser le peuple, ou du moins une « assemblée librement et loyalement élue » se prononcer sur les institutions politiques qu'il veut garder; en somme, le régime représentatif doit s'étendre à l'œuvre constituante (1). Stuart Mill nomme dans ce cas l'exercice de la liberté politique « souveraineté du peuple » (2). On voit par là que les deux droits sont, à ses yeux, de la même nature, c'est-à-dire qu'usant de cette liberté, le peuple communique au gouvernement un pouvoir qu'il détient exclusivement; ce pouvoir, à la vérité, ne découle pas de la même source dans les systèmes de Louis Blanc et de Stuart Mill. Le caractère de relativité que ce dernier y découvre rapproche sa pensée de celle de Thiers plus que de celle de Louis Blanc; mais, d'autre part, le fondement dudit pouvoir tiré abstraitement de la nature de l'homme fait ressembler la doctrine de Stuart Mill à celle de l'Ecole du Droit de la nature et des gens. Comment toutefois Stuart Mill explique-t-il que le peuple possède une véritable souveraineté, c'est-à-dire que sa volonté, celle de ses représentants, crée le pouvoir, alors que la nécessité de l'ordre social continue, de son côté, à l'engendrer? Stuart Mill ne songe pas à se le demander.

(1) V. ci-dessous, p. 591, note 4.
(2) V. *ibid.*

En 1848, Stuart Mill jugeait la France sinon parfaitement à point pour le régime représentatif avec consultation de tout le peuple, du moins acculée à ce régime. Nous lirons plus loin ses appréciations spéciales sur le gouvernement provisoire (1).

A cette époque donc, chez nous, un gouvernement de fait n'était légitimé par la nécessité de l'ordre social que pour peu de temps; il lui fallait, ensuite, demander sa consécration aux suffrages populaires, ou plutôt aux représentants élus du pays, et les associer à la législation ordinaire. Sous ces conditions, un gouvernement était pleinement légitimé, s'il avait devant lui place vide ou un gouvernement en désaccord avec les besoins actuels de la nation. Plus anciennement cette vacance de fait ou de droit eut également été nécessaire, mais elle eut suffi pour assurer à un gouvernement de fait correspondant aux autres exigences du moment, une légitimité parfaite. Si le gouvernement précédent donnait, au contraire, aux besoins actuels du pays pleine satisfaction, on ne voit pas ce qui aurait légitimé le gouvernement de fait : Stuart Mill ne se prononce nulle part en faveur de la souveraineté inaliénable du peuple et s'il n'a point plu au peuple, consulté sur la forme de gouvernement, de se réserver la souveraineté, ou de se la réserver entière, s'il a préféré la transmettre, en transmettre une partie, du moins quant à l'exercice, à une personne, à une famille, si même, dans un état moins avancé de la formation politique, cette personne, cette famille a été régulièrement investie au regard du droit en vigueur, rien n'autorise le peuple à lui reprendre ou à lui ravir son autorité, lorsque les gouvernants investis se tiennent à la hauteur de leur mission et des progrès du droit. En ce qui concerne la rapidité de

(1) V. ci-dessous, p. 591, note 4.

légitimation d'un gouvernement de fait d'abord illégitime, nous nous croyons encore ici autorisé à répéter l'observation émise au sujet de Royer-Collard : Stuart Mill considère les constitutions écrites comme le type normal des constitutions (1).

Stuart Mill représente, tant par le principe fondamental de la légitimité parfaite, — la liberté relative, — que par la manière d'appliquer ce principe, — selon le peuple et l'époque, — un recul de la doctrine qui légitime les gouvernements au moyen de la volonté populaire; du moins vis-à-vis du précédent auteur, Louis Blanc. Par rapport à La Mennais, il y a recul théorique, mais progrès pratique de la même doctrine. On retourne, à plusieurs points de vue, vers Thiers et Royer-Collard.

Pour ce qui est de la base de la légitimité indispensable, minima, il n'y a pas de différence sensible avec les doctrines du même groupe : elle demeure l'ordre social.

Avec *Jules Simon* (2) et *Jules Favre* (3), on entend à peu près le même son de cloche qu'avec Stuart Mill : c'est pourquoi nous les étudions tous trois dans un paragraphe spécial, à part des précédents.

Nous verrons les applications qu'ils ont faites de leur doctrine à la légitimité du Gouvernement de la Défense nationale.

Il nous suffit maintenant de ne pas ignorer que Jules Simon ne croit pas superflu de démontrer la nécessité de la société et l'obligation où nous sommes d'y vivre et d'accepter un gouvernement qui la dirige; ce dont il

(1) V. ci-dessus, p. 242 *in fine*.

(2) François-Jules Simon-Suisse; philosophe spiritualiste et homme politique français, né à Lorient en 1814, mort en 1896.

(3) Avocat et homme politique, né à Lyon en 1809, mort en 1880.

donne, d'ailleurs, tout en assimilant droit et liberté (1), d'autres motifs que l'exclusive garantie de notre liberté (2). Il est bon aussi de savoir qu'il tient, pourtant, à cette garantie plus qu'à toute autre chose; il fonde sur l'exercice de cette liberté la souveraineté nationale; il considère comme en étant une manifestation inévitable le droit de participer, au moins par des représentants, au gouvernement, mieux, de faire la loi qui devra régir le gouvernement même, d'exercer le pouvoir constituant (3). On sent, chez lui, l'influence de Cousin, mais ce n'est plus Cousin.

Jules Simon ressemble surtout à Stuart Mill en ce qu'il a, ou peu s'en faut, la même conception de la liberté politique, ultime fondement de la légitimité : cette liberté est un droit, mais un droit variable, compressible et extensible (4), suivant les circonstances

(1) *La liberté politique*, p. 354 et *passim*. — La liberté n'est toujours pas, pour J. Simon, le droit de rejeter la société et tout gouvernement. V. ouv. cit., p. 321.

(2) Ouv. cit., p. 319 s.

(3) Ouv. cit., p. 169 s. : « Le concours de tous à l'élection exclut le privilège, fonde l'égalité, et par conséquent la liberté... J'en conclus que la participation au pouvoir législatif est un droit et non une fonction : institution humaine, et, par conséquent, pleine d'inconvénients; mais évidemment juste, salutaire, libérale, conforme à notre dignité, et la seule qui organise le monde politique sur le modèle de notre nature... Dans les sociétés qui reposent uniquement sur la raison, le seul pouvoir constituant est évidemment le peuple, qui fait la loi par lui-même ou par ses représentants. Le droit d'élire et d'être élu est donc un droit essentiel, et il est la base et la sanction des autres droits politiques. On ne peut donc ni restreindre ni fausser le droit de suffrage sans substituer au droit la violence, et sans réduire le gouvernement à n'être qu'un gouvernement de fait » (vis-à-vis des principes de J. Simon, non de la loi positive).

(4) Ouv. cit., p. 321 : « Il est certain que les hommes ont des droits naturels, et il est certain que les droits politiques ne sont pas des droits naturels. » P. 169 : « Cette loi écrite... ne doit ôter... à ma liberté, que tout juste ce qu'il est indispensablement nécessaire qu'on lui ôte. Mais ici, il se présente une difficulté. Le rapport entre mon droit et le droit commun est-il invariable? Nous pensons qu'il ne l'est pas. Ainsi, par exemple, si le législateur crée demain une constitution pour les Turcs, il fera bien de ne

de temps et de lieu; elle doit s'élargir avec les progrès de l'éducation sociale. Jules Simon ne voudrait pas, comme Louis Blanc, imposer son joug à un peuple pour le forcer ensuite à se gouverner lui-même. Mais il est fort probable qu'il ne le consulterait pas tout de suite, ou pas dans son entier, sur le choix d'un gouvernement, si ce peuple n'avait déjà donné des preuves de maturité politique (1). Jules Simon ne montre-t-il aucune hésitation à considérer le peuple, une fois appelé à l'exercice des droits politiques, comme investi d'une souveraineté réelle, primordiale, alors qu'il a admis la nécessité du gouvernement en vertu de l'ordre social? Non, pas plus que Stuart Mill.

Si Jules Simon admet, pour les époques antérieures, l'appropriation par une dynastie, et maintenant le transfert à une dynastie, de la partie exécutive du pouvoir, du moins de son exercice (ce que ses principes ne semblent pas à la rigueur empêcher), le peuple, en dépit de sa souveraineté fondamentale, sera plus d'une fois lié. Et alors, il faudra se trouver dans le cas de vacance, ou d'atteinte portée par le prince aux droits du peuple, ou, après insurrection illégitime, d'abandon du pouvoir par le prince, pour que le gouvernement de fait puisse être légitime. Il sera légitime au premier degré, par le seul fait de son existence, grâce à la nécessité de l'ordre social. Il n'atteindra la légitimité parfaite, permanente, que s'il est consacré par les suffrages du peuple ou de ses représentants, et s'il associe le premier ou les seconds à la législation ordinaire.

Nous venons de supposer que le peuple a pu, antérieurement à l'entrée en ligne d'un gouvernement de

pas leur donner la même mesure de liberté qu'aux Anglais. Il faudra restreindre leur droit sur quelques points jusqu'à ce qu'ils le connaissent mieux, et soient plus capables de l'exercer. »

(1) V. n. précéd., 2e citation.

fait, déléguer de sa puissance ou en laisser à un prince. Mais Jules Simon était républicain; et lorsqu'il déclare que le pouvoir constituant appartient au peuple (1), peut-être entend-il par là que, parvenu à une certaine étape de son développement, le peuple peut en user à sa guise en dépit de la remise qu'il aurait faite d'une partie de l'exercice de l'autorité à une dynastie; peut-être même son idée du pouvoir constituant exclut-elle celle de contrat avec une famille princière. Et alors, s'il est *illégal*, même pour le peuple le plus maître de lui, de changer un gouvernement par d'autres voies que celles qu'il a régulièrement établies, qui assurerait que notre philosophe jugerait cette action *illégitime* ? Alors, comme pour Louis Blanc, tous les gouvernements de fait seraient complètement légitimés, dès lors qu'appuyés sur le peuple. Ce qui a été dit de leur légitimité minima resterait d'ailleurs absolument vrai.

*Jules Favre*, qui mêle plus encore que Jules Simon l'abstrait et le concret, laisse voir, dans ses raisonnements sur les faits particuliers, qu'il ferait, pour les principes, écho à son collègue du Corps Législatif. Les mêmes observations s'appliqueraient à sa doctrine.

### § 6. *Renan.*

Malgré ses sympathies aristocratiques et des principes généraux nullement révolutionnaires, *Renan* (2) est de ceux qui, au point de vue de la légitimité complète des gouvernements de fait, ne savent se passer de l'intervention d'une représentation nationale.

Cependant, Renan est loin de la souveraineté populaire de Rousseau.

(1) V. p. 266, note 3.

(2) Philosophe historien et philologue, né à Tréguier en 1823; mort en 1892.

La philosophie générale de Renan procède très étroitement de celle de Hegel (1); Renan est, comme lui, panthéiste (2) : « Dieu est le devenir universel » (3); il se fait avec l'univers, avec les idées qui mènent l'univers; les peuples sont les instruments du développement de ces idées; chaque peuple, tant qu'il garde un esprit national particulier, a un rôle défini dans le plan général (4); il est donc nécessaire à la réalisation de ce plan.

De ces principes dérive tout d'abord la nécessité d'un gouvernement. Renan dit de l'Etat, dont le concept implique celui de gouvernement : « C'est la société elle-même, c'est-à-dire l'homme dans son état normal » (5). Tout gouvernement est ainsi légitime en n'importe quelles mains, sans assentiment de la nation. Tel est, du moins, le principe fondamental dans sa simplicité.

Mais si cette légitimité suffit provisoirement, elle doit, pour rendre viable, en droit, un gouvernement, se doubler d'une légitimité fondée sur la conformité de ce gouvernement aux besoins particuliers de la vie de la nation, donc, cela va de soi, à l'esprit national, puisque c'est lui qui constitue la différence spécifique de chaque nation.

L'exigence de cette conformité du gouvernement à l'esprit national, nous l'induisons de deux applications que notre auteur en fait, l'une à la partie plutôt exécu-

(1) Toutefois, Renan veut donner dans l'univers une place moins importante à l'homme (*Avenir de la Science*, préf. p., XV) qu'il ne croit pas devoir considérer comme le centre de tout. L'univers, semble-t-il, n'a pas seulement, d'après lui, comme d'après Hegel, conscience de soi dans l'esprit de l'homme, en tant qu'idée de l'homme. Dieu, qui se fait en faisant l'univers, paraît avoir, sinon une volonté personnelle, du moins une conscience indépendante de celle des hommes et supérieure à elle.

(2) *Avenir de la Science*, p. 85.

(3) Même ouv., p. 181.

(4) Même ouv., p. 172. *Réf. intell. et mor.*, p. 197.

(5) *Avenir de la Science*, p. 252.

tive, l'autre à la partie surtout législative du gouvernement de la France.

Sur le premier point, la « Légitimité », au sens des légitimistes, est une institution qu'on doit s'efforcer de restaurer, non parce qu'elle tiendrait ses pouvoirs de la volonté d'un Dieu pleinement personnel, auquel notre auteur ne croit point, mais parce qu'elle est impérieusement réclamée par les lois de notre histoire qui nous montre les destinées de notre nation indissolublement liées au règne des Bourbons (1). Au reste, il ne paraît pas qu'un gouvernement auquel manquera la « Légitimité » soit essentiellement précaire et provisoire. Ce sera, si l'on veut, du long provisoire, qu'on devra toujours s'efforcer de faire rentrer dans le moule idéal; mais du provisoire qui ne sera privé d'aucun droit appartenant normalement à tout gouvernement stable.

Quant au second point, la représentation nationale, dit Renan, est « une fonction essentielle de la vie nationale » (2). Ne croirait-on pas entendre parler Royer-Collard, surtout en rapprochant cette déclaration de celle que nous venons de l'entendre faire sur la « Légitimité » ? Bien mieux, Renan est aussi ennemi de la souveraineté nationale telle qu'on l'entend souvent, de la souveraineté de l'ensemble du peuple, et surtout du suffrage universel : « La France s'est trompée sur la forme que peut prendre la conscience d'un peuple. Le suffrage universel est comme un tas de sable, sans cohésion ni rapport fixe entre les atomes » (3). A défaut de sa suppression, puisque ce suffrage constitue un progrès acquis des institutions (4), il faudrait en faire une base organique de la machine politique. Dans

(1) *Réf. intell. et mor.*, p. 72. *Avenir de la Science*, p. 348.
(2) *Avenir de la Science*, p. 252.
(3) *Réf. intell. et mor.*, p. 67.
(4) *Avenir de la Science*, p. 340.

ce but, notre auteur le voudrait à deux degrés (1) et accompagné d'une sorte de représentation professionnelle (2). Son idée dominante reste la même partout : « L'essentiel n'est pas que telle volonté particulière de la majorité se fasse; l'essentiel est que la raison générale de la nation triomphe » (3). Et Renan, d'ailleurs, absolument insensible aux considérations individuelles que les Jules Simon et Stuart Mill ont mises en avant pour appuyer le suffrage universel, est persuadé que la représentation ainsi organisée de la génération présente, personnifiera la raison nationale. Nous verrons plus loin l'application que Renan fait de ce principe au gouvernement provisoire de 1870 (4).

Ce qui importe pour l'instant, c'est d'abord de savoir que, si notre auteur formule son exigence de la représentation nationale au sujet de la France, il semble bien l'appliquer, à quelques nuances près, aux autres pays puisqu'il expose dans le même ouvrage ses propres

(1) *Réf. intell. et mor.*, p. 86.

(2) Même ouv., p. 85 : « Ceux mêmes qui n'admettent pas que la France se soit trompée en proclamant sans réserve la souveraineté du peuple ne peuvent nier au moins, s'ils ont quelque esprit philosophique, qu'elle n'ait choisi un mode de représentation nationale très imparfait. La nomination des pouvoirs sociaux au suffrage universel direct est la machine politique la plus grossière qui ait jamais été employée. Un pays se compose de deux éléments essentiels : 1° les citoyens pris isolément comme de simples unités; 2° les fonctions sociales, les groupes, les intérêts, la propriété. Deux Chambres sont donc nécessaires et jamais gouvernement régulier, quel qu'il soit, ne vivra sans deux Chambres. Une seule Chambre nommée par le suffrage des citoyens pris comme de simples unités pourra ne pas renfermer un seul magistrat, un seul général, un seul professeur, un seul administrateur... Il est donc absolument nécessaire qu'à côté d'une Assemblée élue par les citoyens sans distinction de professions, de titres, de classes sociales, il y ait une assemblée formée par un autre procédé, et représentant les capacités, les spécialités, les intérêts divers, sans lesquels il n'y a pas d'Etat organisé. »

(3) Même ouv., p. 75.

(4) V. deuxième partie, p. 670.

conceptions sur « la forme que peut prendre la conscience d'un peuple », en général.

Ce qui importe encore et davantage, c'est que Renan étend cette exigence de la représentation nationale à l'œuvre constituante. Impose-t-il alors à la représentation les conditions d'élection à deux degrés et autres ci-dessus indiquées? Il ne semble pas, du moins quand aucun gouvernement régulier, légal, n'est déjà formé. Mais, en tout cas, Renan trouve évidemment nécessaire que la nation soit, par l'intermédiaire de représentants, appelée à constituer son gouvernement; et il veut que ces représentants soient expressément élus et reflètent exactement l'âme nationale (1).

Tout gouvernement de fait n'atteindra donc une légitimité suffisante pour prétendre à diriger définitivement les affaires d'un peuple, que s'il est accepté par la représentation nationale et s'il l'associe à la confection des lois ordinaires. Voilà des conclusions qui tranchent nettement la question de légitimité au cas de vacance pure et simple.

Si la puissance publique est détenue par un gouvernement qui satisfait à toutes ces exigences, la « Légitimité » exceptée dans les conditions que nous avons vues, il ne paraît y avoir aucun motif plausible de le renverser. Le gouvernement nouveau sera illégitime

Il ne se légitimera que quand l'abandon de l'ancien ouvrira une véritable vacance, et sous réserve évidemment de posséder les mêmes qualités.

Si la puissance est aux mains d'un gouvernement qui ne présente pas les caractères requis de légitimité,

(1) *Réf. intell. et mor.*, p. 221 (du 13 novembre 1870) : « ... l'Assemblée réunie pour continuer la guerre ou faire la paix doit être distincte de l'Assemblée constituante qui règlera nos futures destinées politiques. Une Constituante ne peut être nommée qu'en un temps de calme relatif, après de mûres réflexions, par des scrutins uniformes et strictement contrôlés. »

Renan approuverait sans doute la révolution destinée à le remplacer.

Renan a des principes nets de légitimité. Ce qui étonne, c'est que, comme Jhering (1), qui, lui, n'en avait que de fort vagues, il s'en rapporte au fait accompli pour juger de leur justesse.

Pourquoi? Le voici : tout en confiant à sa raison le soin de dégager les principes dont s'agit, Renan n'a qu'une confiance limitée en elle. Si les faits sont contraires à ses conclusions, il n'hésite pas à reconnaître qu'il a dû se tromper. Le résultat subsistant décide, en fin de compte, de la légitimité.

C'est une de ses remarques dans le domaine social qui nous fait supposer qu'il en va ainsi sur le terrain politique : « Avant que l'humanité soit arrivée à un âge définitivement scientifique, dit-il, on n'aura d'autre criterium de la raison que le fait définitif. Le fait ne constitue pas la raison, mais l'indique. La meilleure preuve que l'insurrection de juin était illégitime, c'est qu'elle n'a pas réussi » (2).

### § 7. *Spencer.* — *M. Espinas.*

Malgré la date du premier ouvrage de Renan qui présente de l'intérêt pour nous (3), nous n'avons étudié sa doctrine qu'après celle de Stuart Mill et de J. Simon, parce que nous avons voulu laisser l'un près de l'autre, et immédiatement à la suite de ceux de Louis Blanc et de La Mennais, des systèmes qui, comme les deux derniers nommés, et sauf des nuances, admettent une réelle

(1) V. ci-dessous, p. 302.

(2) *Avenir de la Science*, p. 345.

(3) *L'Avenir de la Science*, écrit en 1848-49, mais qui ne parut, il est vrai, qu'en 1890.

souveraineté du peuple. Cela nous permet, en même temps, de rapprocher des doctrines qui, à côté d'affinités philosophiques générales, présentent une ressemblance : Spencer, aussi bien que Renan, ne fait à la souveraineté populaire qu'une concession; il veut simplement la collaboration d'une représentation nationale à toute mesure législative quelconque, mais sans prétendre que le pouvoir émane d'elle.

Avec Spencer (1) réapparaît plus accentuée la tradition organique. La société est un organisme vivant, pareil sous bien des rapports à l'organisme humain; on ne saurait toutefois, comme l'ont fait des adeptes trop fervents de la confusion des sciences naturelles et de la sociologie, comme l'a osé par exemple M. Fouillée, assimiler la société à un être physiquement vivant, d'une vie physique concrète; la société vit à l'état discret, chacun de ses éléments composants, chacun des individus, gardant sa vie physique autonome (2); de plus, la conscience, dispersée dans tous, n'équivaut pas à un véritable sensorium social (3). Cependant, comme tout organisme, la société se développe. Ses diverses manifestations, — dont l'Etat, sans oublier les accessoires qu'il comporte, le gouvernement en particulier, — constituent son développement naturel et nécessaire.

(1) Herbert Spencer, philosophe anglais, né à Derby. Fondateur de la philosophie évolutionniste en Angleterre (1820-1903).

(2) *Principes de sociologie*, t. II, p. 15, § 220 : « Les parties d'un animal forment un tout concret, mais celles d'une société forment un tout discret. Tandis que les unités vivantes qui composent l'animal sont tenues étroitement en contact, les unités vivantes qui composent la société sont libres, discrètes et dispersées plus ou moins loin les unes des autres. »

(3) Ouv. et t. cit., p. 20, § 222 : « De là... une différence cardinale entre les deux genres d'organismes. Chez les uns, la conscience se concentre dans une petite partie de l'agrégat. Chez les autres, elle se trouve répandue partout dans l'agrégat »

Quel est le but de ce développement, pour la désignation duquel Spencer a consacré le mot d' « évolution » ? C'est le remplacement graduel, mais complet, du régime militaire de la société, régime où prévaut l'autorité, la contrainte, par le régime industriel où domine une relative égalité et la coopération libre; cette transformation, qui rappelle beaucoup le saint-simonisme, n'est, dans le système de Spencer, qu'une manifestation de l'évolution générale qui se produit dans tous les organismes, — non pas par la force d'un principe interne, comme chez des philosophes allemands, tels que Savigny, que nous étudierons plus loin, mais par l'adaptation, toute externe, aux conditions du milieu ; l'utilité du mode militaire a été de coopérer puissamment à l'intégration de la société, l'utilité du mode industriel est de favoriser son hétérogénéité (1). C'est de l'ensemble de ces deux mouvements que se compose le double rythme de l'évolution ; c'est par son régulier accomplissement que celle-ci est vraiment le progrès (2). Le progrès social et politique comporte, entre autres moyens, en même temps que résultats, l'organisation d'un gouvernement représentatif dans une mesure quelconque. « Quelles sont les formes d'organisation gouvernementale qui sont le produit nécessaire de la coopération volontaire poussée jusqu'à ses dernières limites?... lorsque les appareils coercitifs qui accompagnent le régime militaire n'existent pas, la structure administrative, quelle qu'elle soit, qui existe, doit être en général et en détail, directement ou indirectement, issue d'un système représentatif » (3). Il y a dans cette marche vers la représentation nationale une tendance qu'il est juste d'appuyer, de satisfaire

(1) Ouv. cit., t. III, p. 852 et suiv.
(2) *Essais sur le progrès*, préface du traducteur, p. XX.
(3) *Principes de sociologie*, t. III, p. 859.

autant que possible, dès que le milieu le demande, et en tenant compte des conditions particulières à ce milieu : c'est une exigence des lois de l'évolution.

Les révoltes et les gouvernements de fait qui les engendrent paraissent donc devoir être légitimes, les premières si elles renversent, et les seconds, s'ils remplacent des gouvernements opposés à l'évolution. Le gouvernement de fait qui ne respecterait pas un gouvernement exerçant légitimement son pouvoir serait donc illégitime. Il ne tarderait pas, toutefois, à se légitimer, par suite de l'abandon du pouvoir, comme s'il y avait eu vacance dès le premier instant de son existence.

Herbert Spencer a eu en *M. Espinas* (1) un disciple dont les idées de base sont assez semblables aux siennes pour que nous pensions qu'on puisse en tirer les mêmes applications relativement aux gouvernements et aux gouvernements de fait en particulier (2). C'est une autorité de plus en faveur de la doctrine de l'évolution (3).

### § 8. *M. Renouvier.*

*M. Renouvier* (4) nous ramène à la véritable tradition révolutionnaire, quoique mitigée par la conviction de

(1) M. Espinas, titulaire de la chaire de philosophie à la Faculté des Lettres de Bordeaux; un de ses premiers travaux est une traduction des *Principes de sociologie* de Spencer.

(2) *Sociétés animales*, p. 527 : Les sociétés « sont des êtres vivants... il faut chercher quel être vivant elles constituent et par suite, en quoi la sociologie diffère de la science immédiatement inférieure. Or, si l'on examine de plus près ce que deviennent les lois que nous venons d'exposer (lesquelles sont exactement les lois de l'organisation), quand on les applique aux sociétés les plus élevées du règne animal, on ne tarde pas à voir qu'elles prennent un aspect nouveau *sans changer complètement de nature.* »

(3) De même qu'il y a un seul univers, il n'y a qu'une seule loi fondamentale de la société, « conscience vivante ou organisme d'idées », comme des autres êtres, l'*évolution.* (Ouv. cit., p. 527.)

(4) Philosophe français, né à Montpellier. L'un des fondateurs du criticisme en France (1815-1903).

la nécessité d'un ordre social; il les marie dans son système, sans apercevoir entre elles, plus que Louis Blanc, la moindre incompatibilité.

D'après M. Renouvier, en effet, c'est la volonté nationale qui constitue le fondement de toute légitimité parfaite. Cette volonté est la mise en œuvre de la liberté de chacun des membres de la nation, liberté qui est elle-même un droit absolu et permanent. Ce n'est pas un droit tel, sans doute, qu'il puisse faire échec à la mainmise de la société et au pouvoir d'un gouvernement provisoirement nécessaire pour maintenir cette société, d'ailleurs inévitable. (Nous en trouverons la preuve dans l'application que fait M. Renouvier de ses principes au gouvernement de la Défense nationale) (1). Mais c'est un droit rigoureux, qui doit se manifester par la participation au gouvernement, et, pour commencer, à l'établissement de la loi constitutionnelle. Cette participation fait de la nation, société forcée, une association contractuelle, et lui donne ainsi sa forme idéale (2). Un pouvoir non issu de la volonté nationale doit, sous peine d'usurpation, procurer à celle-ci le moyen de se prononcer au plus vite. On retrouve toujours la forte empreinte de Rousseau, spécialement

(1) V. ci-dessous. p. 661 suiv.

(2) Tout homme, dit en substance M. Renouvier, est engagé vis-à-vis de la société, avant l'âge où il peut vouloir et réfléchir, par mille liens, tant naturels que d'affection; et il n'a pu, certainement, éviter de recevoir de la société, antérieure à sa naissance, des bienfaits, une mesure quelconque d'instruction, et la vie toujours. De plus, il ne s'affranchirait point d'une société, sans tomber dans une autre, et ne se rendrait pas indépendant sans devenir hostile; ainsi, il se trouverait toujours soumis à un minimum de gouvernement. Mais cela ne fait pas, croit M. Renouvier, que le sujet du contrat social (car sujet est bien son nom autant que contractant) ne soit pas moralement reçu à revendiquer les droits de *contractant rationnel*. Le premier de ces droits, quant à la forme, est celui qui représente l'essence même du contrat, savoir la participation, dans une mesure quelconque, à l'établissement légal et aux modifications possibles des conditions sociales (*Critique philosophique*, 2e année, II, p. 1 à 5).

marquée par l'idée du contrat, mais corrigée par Kant. M. Renouvier, pourtant, ne copie point Kant, chez qui le contrat idéal demeure pratiquement presque à l'état de lettre morte. Sans doute, ici également, la garantie de la liberté générale de chacun est la raison d'être de la société gouvernée. Mais M. Renouvier se rattache à la tradition révolutionnaire, parce qu'il estime le droit de suffrage inséparable de la liberté.

Ce qui fait encore de notre philosophe un héritier de Rousseau, c'est qu'il n'admet pas plus que Louis Blanc le transfert du pouvoir aux mains d'un prince, d'une famille. Il ne va pas, comme Louis Blanc, jusqu'à reconnaître aux individus bien intentionnés le droit de forcer le peuple à être libre. Il juge seulement sa liberté inaliénable et lui réserve indéfiniment la faculté de la ressaisir s'il l'a laissée échapper. Le gouvernement ne sera donc pleinement légitime que détenu par le peuple ou ses représentants.

Le peuple pouvant tout, toute modification qu'il fera ou ratifiera sera légitime, sans qu'on ait à se préoccuper de savoir si l'exercice de l'autorité a été abusif de la part du gouvernement qu'il renverse ou aide à renverser illégalement, ce gouvernement ne pouvant être, comme chez Rousseau, qu'un commis ou un groupe de commis. Néanmoins, contrairement à ce qui doit se passer d'après l'auteur du *Contrat Social*, le gouvernement de fait qui s'érigerait sans l'assentiment du peuple ou de ses représentants, aurait cette légitimité minima que nous savons découler de la nécessité de l'ordre social.

### § 9. *M. Fouillée.*

*M. Fouillée* (1), dont la philosophie générale est, sur beaucoup de points très importants, fort différente

(1) Philosophe français, né à La Pouëze (Maine-et-Loire), en 1838.

de celle de M. Renouvier, arrive, sur la question de la légitimité des gouvernements, à des conclusions analogues.

M. Fouillée, adepte de la doctrine positiviste, croit plutôt à la nécessité sociale, au sens physique du mot, qu'à l'obligation sociale, qu'à la nécessité dans son acception morale spiritualiste. La société doit être, avec ses développements, ses perfections, ses exigences, et par conséquent le pouvoir et ceux qui l'occupent, parce qu'elle ne peut pas ne pas être, ou être autrement. C'est un organisme vivant, pareil dans son ensemble à l'organisme humain; les hommes en sont les éléments constitutifs, et c'est précisément par la constitution des lois nécessaires qui régissent leurs rapports, l'accord des parties et l'harmonie du tout, que se trouve révélé ce caractère d'organisme. M. Fouillée s'applique longuement à le démontrer (1). Il est d'avis que cet organisme a non seulement une vie physiologique, mais aussi une vie psychologique dispersée, ayant pour siège la masse des cerveaux de tous les individus (2). Un tel anthropomorphisme n'a pour lui rien de surprenant. Cette vie psychologique constitue elle-même un des liens les plus puissants entre les parties pour maintenir et développer leur union; elle se traduit, en effet, tout d'abord, plus ou moins confusément, par la sympathie (3). La délégation des fonctions supérieures n'est qu'un aspect de la division des fonctions,

(1) V. *Science sociale contemporaine*, p. 74 et suiv., spécialement p. 97 : « Ainsi, les objections n'ont pu jusqu'ici ébranler ce principe que tous les caractères purement physiologiques de la vie, — 1° concours des parties, 2° structure appropriée aux fonctions, 3° division du tout vivant en parties vivantes elles-mêmes, 4° spontanéité des mouvements, 5° finalité intérieure, 6° développement et décadence, c'est-à-dire évolution, — se retrouvent à un degré supérieur dans les sociétés animales ou humaines. »

(2) V. ouv. cit., p. 107 s., et p. 245 *in fine*.

(3) Ouv. cit., p. 107.

nécessitée, engendrée, pour parler plus exactement, par la structure intime de tout cet ensemble vivant : voilà comment le gouvernement est nécessaire (1). Lorsque les cellules de ce corps immense, lorsque les hommes ont la conscience nette de l'invincible attrait qui les pousse les uns vers les autres et les retient ensemble, lorsque cette union devient, par là même, le but aperçu, cherché, voulu, de leurs communs efforts, l'association qu'ils forment est, d'après M. Fouillée, un véritable contrat libre (2), tout en demeurant un organisme. C'est l' « *organisme contractuel* », dont toute la structure, gouvernement compris, est, à la fois, imposé par la nature humaine et accepté par tous. En effet, dès lors que les hommes pensent la société, elle existe et tend à se développer; elle est une pensée conçue qui s'actualise; elle est donc voulue. Mais la pensée est naturelle, elle a en elle-même le principe de son mouvement; elle est donc vivante, et ce qu'elle réalise est bien un organisme (3). M. Fouillée définit la société humaine : un organisme qui se réalise en se concevant et en se voulant lui-même (4).

De cette conception aussi originale qu'éclectique résulte d'abord qu'il faut toujours un gouvernement

(1) Ouv. cit., p. 107.

(2) Ouv. cit., p. 113 : « Ceux qui croient que contrat libre ou convention libre signifie *arbitraire* en sont restés à la vieille notion de la liberté d'indifférence ou du libre arbitre absolu; pour nous, nous faisons consister la liberté à agir selon des idées, parmi lesquelles domine l'idée de la liberté même; et si la volonté réfléchie implique la conscience simultanée de plusieurs inclinations qui tendent à s'actualiser, de plusieurs idées qui tendent à se réaliser, elle n'implique pas pour cela le caprice, elle n'exclut point la régularité des effets, ni la possibilité de prévoir l'avenir, pourvu qu'on opère sur des nombres assez grands... Non seulement l'organisation ne disparaît pas par la conscience, mais au contraire un lien nouveau vient s'ajouter à tous les autres. »

(3) Ouv. cit., p. 121.

(4) Ouv. cit., p. 115.

dans une société qui a pris conscience d'elle-même; et que n'importe quel gouvernement sera préférable à l'absence de gouvernement. Voilà qui légitime, au moins provisoirement, les gouvernements de fait.

De plus, « pour qu'un corps animé supporte sans périr un changement profond, il faut que ce changement réponde aux tendances mêmes de ses parties et soit ainsi en conformité avec sa nature intime. Car ce qui est conforme à la direction naturelle d'une société, c'est ce qui est conforme à la volonté générale. Nous avons vu, en effet, que la société humaine est un organisme contractuel, c'est-à-dire que ce qui en unit les membres et les rend solidaires n'est pas la contiguité immédiate, mais la solidarité volontaire... Dès lors, c'est par l'extension d'un même vouloir à l'unanimité ou tout au moins à la majorité des membres que le mouvement et le changement doivent s'accomplir au sein de la société : une réforme qui ne représente que l'intérêt ou la volonté de quelques-uns, et qu'on espère néanmoins imposer brusquement à tous, est essentiellement artificielle, par conséquent prématurée et dangereuse. Ce qui est fait sans le *consensus* des citoyens est fait en dehors du *consensus* vital qui constitue le lien même de l'organisation politique » (1).

C'est la proclamation de la souveraineté populaire, et en vertu d'un raisonnement qui ressemble beaucoup à celui de Rousseau : n'est-ce point, dans son *Contrat social*, que nous avons rencontré cette manière de concevoir la volonté générale comme la volonté contractante de tous prolongée, permanente?

Et tout à l'heure M. Renouvier ne nous présentait-il pas une doctrine analogue? Néanmoins, il considérait le contrat, dans l'ordre chronologique, comme une

(1) Ouv. cit., p. 129.

fin, d'ailleurs actuelle, de la société obligatoire, tandis que Rousseau en faisait le point de départ de la société absolument libre. Par là, M. Fouillée rappelle, à la fois, Rousseau et M. Renouvier, puisqu'il donne pour point de départ à la société le contrat, tout en lui laissant comme base la nécessité, grâce à la combinaison que nous avons exposée ci-dessus.

M. Fouillée n'admettra donc la légitimité parfaite d'un gouvernement de fait que s'il est accepté, au moins tacitement, par le peuple. A supposer que le consentement tacite suffise en vérité, nous voici revenus à Benjamin Constant. Mais il est probable que M. Fouillée, parlant de majorité, et vivant à une époque de consultation par voie de suffrage exprès, préférerait ce mode. En tout cas, la volonté du peuple n'a pas la simple valeur théorique qu'elle a chez Kant : c'est sur elle, réellement constatée, que se fonde la pleine légitimité.

Par là même que M. Fouillée reconnaît l'exclusive souveraineté au peuple, il ne paraît pas qu'on ait à se soucier de savoir si ceux qui avaient reçu délégation du pouvoir, dans le cas où le peuple ne l'aurait point gardé tout entier pour lui (ce que M. Fouillée n'exige en aucune manière), si ces gouvernants, disons-nous, sont restés légitimes ou non; du moins, le distingué philosophe ne conçoit-il qu'une illégitimité, qui est précisément l'opposition du gouvernement à la volonté du peuple. Il suffit, en conséquence, que la majorité veuille changer de gouvernement pour en avoir le droit (1). Le nouveau aura, du coup, la légitimité

(1) Cependant, M. Fouillée préfère la légalité : « L'évolution est la règle, tandis que la révolution est une exception toujours fâcheuse, quoique parfois nécessaire. Les révolutions légitimes sont celles qui sont en conformité avec la volonté de tous, qui par cela même peuvent être appelées une explosion du sentiment national. Il se produit alors comme une entente

si c'est le peuple qui procède au remplacement. En l'hypothèse contraire, le gouvernement de fait sera provisoirement légitime, par nécessité, jusqu'à consécration du peuple. Si l'assentiment de l'opinion publique est suffisant, un gouvernement qui la traduira pourra prétendre, évidemment, à la légitimité intégrale. Partisan des idées-forces comme bases morales et sociales, pourquoi M. Fouillée ne trouverait-il pas bonne, d'ailleurs, toute idée dominante organisatrice d'un gouvernement?

### § 10. *M. Andler.*

M. Andler, sans faire intervenir l'idée d'organisme, mais dominé par celle de solidarité, affirme que ce qui se trouve et doit se trouver à la base de la société et du gouvernement, logiquement et chronologiquement, ce n'est pas le contrat, mais le quasi-contrat : c'est, en somme, la nécessité ramenée au contrat, comme si le contrat était le seul générateur possible d'obligations, en lequel dussent s'analyser les sources différentes que d'autres esprits ont prétendu découvrir. M. Andler, après avoir remarqué qu'à M. Bourgeois (1) revient l'honneur d'avoir fait tomber la barrière entre le droit privé et le droit public, et que les droits des individus entre eux, comme de l'Etat à l'égard des individus, et viceversa, sont tous fondés sur la solidarité humaine, assure que le droit privé a, depuis longtemps, reconnu et dé-

tacite et une convention secrète entre les membres du corps malade ou opprimé : les chefs qui sont à la tête du mouvement y sont en vertu d'une délégation spontanée, et le mouvement lui-même, devenu irrésistible, n'est plus un artifice de quelques-uns, mais une délivrance naturelle de tous. »

(1) *Revue de métaphysique*, juillet 1897, p. 520 : « Du quasi-contrat social et de M. Léon Bourgeois. »

V. Bourgeois, *Solidarité*, notamment p. 138.

nommé les rapports de droit public. Ces obligations naissent de la nature des choses, disaient les Romains, c'est-à-dire de l'utilité ou de l'équité : voilà pourquoi, sans prendre racine dans des contrats, elles lient comme si elles en venaient : *quasi ex contractu*. « Or, cette relation qui existe dans le quasi-contrat privé entre des hommes qui s'obligent sans le savoir est la relation exacte où nous nous trouvons avec la totalité des hommes réunis dans la vie sociale et avec la délégation élue, traditionnelle ou même *usurpatrice*, qui a charge de les gouverner. Le quasi-contrat est donc la forme même de toutes les obligations du droit public » (1).

Ainsi tout gouvernement, de fait ou autre, est légitime, en principe, sans aucune condition. La moderne division du travail n'est pas autre chose qu'une incessante gestion des affaires de tous par chacun. Mais pour que les dettes mutuelles qui en résultent soient équitablement endossées, il faut un gérant commun; c'est le gouvernement. Dès lors qu'il est installé de quelque manière, le gouvernement est notre créancier; mais il est tenu, en échange, de nous rendre compte. Voilà pourquoi un gouvernement qui refuserait de montrer ses livres, pour ainsi dire, ne serait pas justifié à maintenir sa légitimité. Celle-ci ne sera complète et durable que si le peuple *peut* y apposer son visa. C'est à cause de cela, plus qu'à cause de l'assimilation à un contrat, qu'on ne prétend pas exister même tacitement, que le système de M. Andler se doit, pensons-nous, ranger à côté de ceux qui fondent la légitimité, en partie, sur la volonté du peuple. « On ne doit pas perdre de vue ici, dit en effet M. Andler, que le vrai maître au sens juridique, c'est la totalité des hommes solidaires : et je dis

(1) Art. cit., p 524 de la même revue.

la totalité numérique; car en cette qualité de mandants et de copropriétaires d'un même patrimoine national, ils sont égaux strictement. Voilà pourquoi le suffrage universel est la seule forme dans laquelle ils puissent, en équité, ratifier le quasi-contrat involontaire qui les lie. Sans mandat précis, le gouvernement doit, comme gérant, la continuation des affaires, c'est-à-dire les soins qui conservent et réparent. Mais c'est le suffrage universel qu'il doit consulter par un procédé quelconque de referendum, dans les décisions qui innovent et dénaturent; et c'est devant le suffrage universel qu'il est responsable d'une gestion ruineuse » (1). Il faudra donc, au moins, la ratification par le peuple de certaines mesures, des plus importantes, pour le maintien de la légitimité du gouvernement; et une nouvelle constitution paraît se ranger parmi celles-là, au premier chef.

La doctrine qui allie la volonté nationale et la nécessité de l'ordre social dans l'œuvre légitimante, résultat des actions et réactions des siècles précédents, s'étend, comme un flot immense, sur tout le XIX$^{e}$ siècle, dont elle imprègne les institutions, et vient battre à nos pieds; elle ne paraît pas avoir cessé de monter. Mais elle a ses flux et ses reflux. D'abord timide avec Royer-Collard et Guizot, qui avaient trop proches d'eux les événements de la Révolution, plus hardie avec Thiers, mais accordant la part prépondérante, l'établissement et l'exercice du pouvoir, plutôt à la nation, corps organisé, qu'à la masse du peuple, elle fit 1830; puis elle repartit en avant, d'un élan plein d'ardeur démocratique, sous l'impulsion de La Mennais et surtout de Louis Blanc; et ce fut l'explosion de 1848; elle parut s'y

(1) *Revue de métaphysique*, juillet 1897, p. 524.

briser en même temps qu'elle brisait le trône de Louis-Philippe, et qu'elle fournissait des arguments pour en élever un autre en 1851 et 1852; ce n'était qu'un temps d'arrêt et de léger recul. Avec Stuart Mill, qui lui apportait le résultat de l'expérience anglaise, et avec Jules Simon et Jules Favre, elle se maintenait sur ses positions, tout en se débarrassant de sa véhémence. Renan la ramène en arrière, mais il lui appartient peu par son esprit, et, comme il vient de toutes autres régions que ses adeptes ordinaires, on peut dire que c'est plutôt une conquête qu'elle fait, du moins dans une certaine mesure; des philosophes comme Comte, Taine, à qui Renan touchait par bien des côtés, n'exigeront pas l'intervention de la représentation nationale pour légitimer le gouvernement. MM. Renouvier et Fouillée, voire pratiquement M. Andler, nous rejettent en pleine marée démocratique. On ne doit pas perdre de vue cependant que, pour tous, le sous-sol inébranlable, sous peine d'écroulement, c'est la nécessité de l'ordre social, plus ou moins ouvertement reconnue.

## CHAPITRE VI

### Quatrième période. Deuxième groupe. Saint-Simon, Auguste Comte; — Savigny, Bluntschli; Jhering; — Proudhon; — Taine; Courcelle-Seneuil; — de Vareilles-Sommières, les Papes; — M. Duguit.

Réaction, comme ci-dessus, contre de Maistre et de Bonald, mais moins accentuée. La nécessité générale de l'ordre social demeure la base essentielle de la légitimité, elle en est parfois la base suffisante. — La souveraineté du peuple, généralement dédaignée, sans être toujours absolument proscrite, n'est pas exigée pour fonder la légitimité parfaite. — Mais la croyance au progrès ou à l'évolution fait que la satisfaction de certaines nécessités particulières au pays et à l'époque est fréquemment jugée indispensable à la légitimation complète, sans mélange toutefois de souveraineté populaire. — Cette croyance et une disposition à subir l'influence révolutionnaire ambiante sont précisément cause que le gouvernement régnant perd le caractère de haute intangibilité dont l'avaient revêtu de Maistre et de Bonald, et devient même parfois aussi instable que dans les systèmes de souveraineté populaire absolue.

Chez les auteurs que nous allons étudier dans la présente série, l'ordre social obligatoire ou physiquement nécessaire apparaît beaucoup plus dégagé des autres éléments de légitimation; il n'y a aucun risque d'erreur. Ces autres éléments ne sont eux-mêmes que des modifications de la nécessité de l'ordre social, exigées par un milieu particulier, milieu auquel on accorde satisfaction, parce qu'on croit au progrès, ou, en tout cas, à une certaine évolution nécessaire, — que l'on prononce le mot ou non. La souveraineté du peuple

n'y a nulle part; certains, seulement, s'en accommodent, ou même la désirent, mais sans y voir un droit.

### § 1er. *Saint-Simon et Auguste Comte.*

*Saint-Simon* (1), à notre point de vue, n'est que l'introducteur de Comte. Aussi n'en faisons-nous mention que pour mémoire. Saint-Simon a, dans plusieurs ouvrages importants, contribué à habituer l'esprit à cette idée que tel gouvernement ne vaut que par la conformité de son organisation, de sa constitution à certains principes supérieurs qu'il est nécessaire d'appliquer, en vue de réaliser le progrès.

Saint-Simon était d'avis que le monde, après avoir traversé la phase guerrière, entrait dans la phase industrielle; que, par suite, les rangs de la hiérarchie sociale subiraient une interversion, les industriels, c'est-à-dire tous ceux qui produisent et tout ce qui y tient, passant au premier. La société devait être organisée, de manière à tout subordonner à l'industrie; le gouvernement lui-même devait donc changer; des conseils d'industriels étaient appelés à y prendre part.

Sans discuter la nécessité de la société et du gouvernement, nécessité générale qui les légitime en principe, Saint-Simon ne jugeait complètement légitime, à l'avenir, que le gouvernement qui se modifierait dans le sens indiqué et s'incorporerait les collèges susnommés. Il était d'ailleurs bourbonien très loyaliste et demandait seulement à Louis XVIII d'entrer dans ses vues, pour l'assurer de son dévouement et de son obéissance.

Comte, qui gravitait primitivement dans son orbe, s'en est détaché, pour élargir son système.

(1) Comte de Saint-Simon, socialiste français, né à Paris (1760-1825).

*Auguste Comte* (1) est d'abord vivement choqué de l'abîme qui sépare, dans la pratique moderne, les sciences ayant l'homme pour objet de celles ayant pour objet la nature. Ces dernières seules sont de véritables sciences, étayées sur l'observation, et non, comme les premières, bâties en l'air, sur de pures imaginations. Il faut combler l'abîme qui sépare les deux catégories, c'est-à-dire faire de l'étude de l'homme une science d'observation (2). Comte met aussitôt en œuvre cette méthode; il découvre que l'homme est un animal comme un autre, très perfectionné et voilà tout (3); que son activité est régie par des instincts, mais très raffinés, qui se développent par la réflexion et dont le premier est l'instinct de vivre et le second l'instinct social qui lui rend la société indispensable pour vivre; que là gît la morale, et non dans la prétendue règle posée par une abstraction, une chimère quelconque.

Si, ne se bornant pas à considérer l'homme en dehors de l'histoire, on regarde ses développements à travers les siècles, on voit qu'il a commencé par l'état théologique où il peuplait l'univers de dieux, qu'il a passé par un état transitoire, l'état métaphysique où il le peuplait d'abstractions, état qui finit à peine et dont il faut se dégager; et qu'il arrive à l'état définitif, l'état scientifique, où il connaîtra les lois qui régissent les rapports de tous les êtres et se fera une idée vraie de toutes choses, où se réalisera complètement l'humanité, c'est-à-dire l'espèce humaine parfaite comme société, et, en ses éléments individuels, par la société : tout, dans le monde, tend à cette unité finale (4).

(1) Né à Montpellier en 1798, mort à Paris en 1857. Examinateur à l'Ecole Polytechnique; philosophe, fondateur de l'Ecole positiviste.

(2) *Cours de philosophie positive*, t. IV, p. 294.

(3) Ouv. cit., 45e leçon, t. III, p. 766

(4) Voir par ex. *Appel aux conservateurs*, p. 28.

Le passage entre ces différents états ne va pas sans heurts et sans certaines régressions pour ainsi dire progressives, des moments de désordre, d'anarchie, qui préparent l'avènement de l'état nouveau. Nous sommes dans une de ces phases (1) la liberté que tout le monde prône est un dissolvant de l'ancien état, et bonne comme telle. Mais il ne faut pas trop la surexciter, sous peine d'engendrer une incurable anarchie; le gouvernement parlementaire est un de ces stimulants détestables; et c'est pourquoi Comte l'anathématise; le suffrage universel n'en est que l'exaspération et mérite à ce titre toute notre antipathie (2). Quant à la « légitimité », elle fournirait le point fixe nécessaire au rétablissement de l'ordre, si elle n'avait partie indissolublement liée avec les doctrines rétrogrades, tendant à ramener l'humanité vers l'état métaphysique et même théologique. Reste donc seule capable de nous sortir de l'anarchie, de la « maladie occidentale », et de conduire sagement le progrès, la marche vers un état meilleur, la dictature. C'est pourquoi nous verrons Comte, qui, dans un de ses ouvrages plus anciens, prétendait ne faire de ses idées « aucune application actuelle et spéciale » (3), préconiser la poigne de Louis-Napoléon : son gouvernement de fait, non fondé sur des lois, est plus capable que les gouvernements antérieurs de procurer le résultat visé; la nécessité, adaptée au système de Comte, le légitime. C'est lui que Comte croit le plus apte à la réalisation harmonieuse de l'ordre et du progrès. Or « l'ordre et le progrès que l'antiquité regardaient comme essentiellement inconciliables, constituent, de plus en plus, par la nature de la civilisation moderne, deux conditions également impérieuses, dont

(1) *Cours de philosophie positive*, 46e leçon, t. IV, p. 8 et p. 45.
(2) Voir par ex. *Catéchisme positiviste*, 1re éd., p. XXIX.
(3) *Cours de philosophie positive*, t. IV, p. 7.

l'indissoluble combinaison caractérise désormais et la difficulté fondamentale et la principale ressource de tout véritable système politique » (**1**).

Donc, peu importe l'avis du peuple; nul besoin de s'en soucier; les individus, d'ailleurs, ne comptent guère. Mais peu importe aussi la présence d'un gouvernement au pouvoir, s'il exerce ses attributions dans le sens rétrograde. Le gouvernement de fait qui s'organisera suivant un plan en rapport avec le rôle progressif qui lui est dévolu sera tout à fait légitime. De la légitimité rudimentaire et provisoire de n'importe quel gouvernement, inutile de parler, étant donné le développement nécessaire de la société avec ses divers accidents (2).

Si un gouvernement est légitime dans l'hypothèse qu'on vient de poser, que ne le serait-il *a fortiori* en présence d'une vacance ou de cas assimilables?

Le gouvernement de fait ne serait illégitime qu'en face d'un gouvernement établi d'organisation correcte. Mais sa légitimation entière ne se ferait pas longtemps attendre, si le gouvernement ancien lâchait pied, et si lui-même satisfaisait aux exigences de Comte.

« Parmi les nombreux témoignages contemporains que l'on pourrait aisément citer de cette importante transformation [de l'esprit métaphysique en esprit scientifique], dit quelque part Comte, aucun ne semble plus décisif que cette heureuse introduction spontanée qui s'est graduellement opérée, en Allemagne, au sein même de la classe éminemment métaphysique des jurisconsultes, d'une école spécialement qualifiée d'historique, et qui, en effet, a pris pour tâche principale de

(1) Ouv. et t. cit., p. 9.
(2) Ouv. et. t. cit., p. 334.

lier à chaque époque du passé, l'ensemble de la législation avec l'état correspondant de la société » (1). Quoique Comte fasse ensuite quelques réserves sur le succès de l'entreprise de cette Ecole, on peut prévoir que, s'il ne lui marchande pas plus les louanges en ce qui concerne les principes généraux, elle doit se rencontrer sur plus d'un point avec sa propre philosophie. C'est ce qui se produit à propos de notre question, en ce sens que, rejetant énergiquement la souveraineté du peuple, l'Ecole historique allemande fonde la légitimité parfaite sur la conformité de la constitution gouvernementale à certaines nécessités révélées par l'étude scientifique des faits. On verra, pourtant, que ses deux premiers représentants admettent moins facilement que Comte l'insurrection. Bien que Comte parle de cette Ecole comme antérieure à lui, parce que ses représentants siégeaient déjà dans les chaires universitaires, ceux des ouvrages de Savigny, son fondateur, qui nous intéressent, ont suivi d'assez loin le *Cours de Philosophie positive*, pour que nous ne traitions de Savigny qu'après Comte.

### § 2. *Savigny. — Bluntschli. — Jhering*

Nous n'avons rien découvert, dans les ouvrages de *Savigny* (2), qui eût trait spécialement aux gouvernements de fait. Savigny, comme de Maistre, s'est appliqué à faire ressortir une condition de légitimité des institutions, des gouvernements en particulier : la correspondance exacte de l'institution au milieu national pour lequel elle est créée; celle qui est construite arti-

(1) Ouv. et t. cit., p. 284.

(2) Frédéric-Charles de Savigny, né en 1779 à Francfort-sur-le-Mein, m. en 1861. Juriste, professeur de droit.

ficiellement, tout d'une pièce par le raisonnement d'un ou plusieurs hommes, ne peut jamais, d'après Savigny, durer; la vouloir maintenir serait vouloir, en vain du reste, contrarier le droit, et serait donc illégitime. Par là, Savigny s'oppose à la toute-puissance de la liberté et de la volonté nationale, telles que les a comprises la Révolution. Les extraits de Savigny qu'on va lire, concernant n'importe quels droits, peuvent, en effet, s'appliquer aux droits des gouvernants : « Partout où l'existence d'un droit se révèle à l'intelligence humaine, il apparaît aussitôt comme soumis à une règle préexistante, et l'invention de cette règle est dès lors inutile et même impossible... C'est dans la commune conscience du peuple que vit le droit positif; aussi peut-on l'appeler le droit du peuple. Néanmoins, il ne faudrait pas s'imaginer que les divers individus dont se compose le peuple aient créé le droit arbitrairement, car les volontés individuelles auraient pu sans doute enfanter le même droit, mais il est beaucoup plus vraisemblable qu'elles eussent produit une foule de droits différents. Le droit positif sort de cet esprit général qui anime tous les membres d'une nation; aussi l'unité du droit se révèle nécessairement à leurs consciences, et n'est plus l'effet du hasard (1)... le temps modifie aussi le droit... Quand on envisage le droit d'une manière abstraite et indépendante de son contenu, on y voit une règle d'après laquelle un certain nombre d'hommes vivent en société. Si on se borne à l'idée d'une agrégation d'individus quelconques, on est conduit à regarder le droit comme son invention..., mais cette réunion accidentelle d'un certain nombre d'hommes est une hypothèse arbitraire, sans l'ombre de vérité; et si jamais une société pareille existait, elle serait impuissante à créer le droit; car il

(1) *Traité de droit romain*, t. I^er^, p. 14.

ne suffit pas qu'un besoin s'éveille, pour que nous ayons les moyens de le satisfaire. Partout, au contraire, où nous voyons des hommes rassemblés..., partout nous trouvons une communauté de rapports intellectuels... C'est de cet ensemble réel que sort la création du droit, c'est l'esprit national circulant dans tous les membres de la nation, qui a la force de satisfaire ce besoin dont nous avons reconnu l'existence (1)... L'esprit qui agit chez les différents peuples et revêt des traits individuels, n'est autre que l'esprit humain lui-même; mais la création du droit est un fait, et un fait accompli en commun. Or une coopération n'est possible que là où il existe réellement une communauté de pensées et d'action (2)... Jusqu'ici, j'ai dû considérer le peuple comme un être invisible et sans limites déterminées; mais jamais on ne le trouve à cet état d'abstraction. Le besoin de traduire en caractères visibles et organiques leur unité invisible, existe constamment chez tous les peuples. L'Etat donne un corps à l'unité nationale, dont les bornes sont dès lors rigoureusement posées. Si maintenant on cherche ce qui donne naissance à l'Etat, on trouve, comme pour le droit en général, une nécessité supérieure, une force interne qui veut s'épancher au dehors, et imprime à l'Etat un caractère individuel. Cette force enfante l'Etat, et l'on peut même regarder la réalisation de l'Etat comme l'acte le plus haut de sa puissance (3)... la coutume n'engendre pas le droit positif, elle est le signe auquel on le reconnaît » (4).

Ainsi, le droit, l'Etat, et par conséquent le gouvernement sans lequel l'Etat reste inachevé, sortent de

(1) Ouv. et t. cit., pp. 18 et 19.
(2) Ouv. et t. cit., p. 19.
(3) Ouv. cit., t. Ier, p. 21.
(4) Ouv. cit., t. Ier, p. 29.

l'esprit national, et s'imposent nécessairement tôt ou tard aux membres de la nation. Le caractère de ces derniers dégage les institutions qui leur conviennent, même contre leur volonté momentanée; et c'est en effet le droit, le gouvernement dégagés par ce moyen qui sont les seuls légitimes chez ce peuple. Savigny, à la différence de Stuart Mill par exemple, compte pour rien dans l'homme, et par suite dans le peuple, la partie réflexion créatrice et volonté; il les sacrifie entièrement à des forces latentes dont, au reste, il ne précise pas très exactement la nature.

Aux yeux de Savigny, un gouvernement de fait ne sera définitivement légitime que si, par sa structure, il revient au développement naturel de la coutume constitutionnelle abandonnée, c'est-à-dire s'il rentre dans l'esprit national.

Savigny paraît ici répéter de Maistre ou peu s'en faut : l'esprit national tient lieu des lois fondamentales de la nation, et de la Providence tout ensemble; (on se rend d'ailleurs compte, par certains passages (1), que la conception du grand juriste n'exclut point l'idée religieuse). Mais, tandis que de Maistre se contente de ratifier, après coup, et non sans difficulté, certaines révolutions, tandis qu'il les interdit toujours en principe, et se remet à la Providence du soin de pourvoir aux améliorations constitutionnelles, d'acheminer les institutions vers un idéal ignoré, Savigny ne condamne nulle part la révolution qui aurait pour but de renverser un gouvernement opposé aux changements manifestement réclamés par l'esprit national et qui se refuserait à les enregistrer.

En ce cas de révolte contre un gouvernement incapable, — nous dirions presque coupable, — le gouver-

(1) Ouv. et t. cit., p. 51.

nement de fait est tout de suite provisoirement légitime, quelque constitution qu'il présente; le maintien de l'ordre certainement le légitime aux yeux de Savigny. Mais il n'obtiendra la légitimité parfaite que s'il modèle sa constitution conformément à l'esprit national parvenu à son actuel degré de développement. Au cas de vacance immédiate, il en sera évidemment de même.

Le gouvernement de fait ne sera totalement illégitime que dans le cas où il aura renversé un gouvernement conscient de sa tâche et consciencieux. Encore ne s'agit-il là que du premier moment. Après l'abandon du pouvoir par le gouvernement légitime, les droits du gouvernement de fait s'établiront de la même manière qu'au cas de vacance.

Ce qui, pour plusieurs de ces solutions, nous incite à les regarder comme étant bien celles de Savigny, c'est la doctrine, sur les mêmes points, de ses disciples.

*Bluntschli* (1) voit dans l'Etat « un organisme humain, une personne humaine. L'esprit qui l'anime est celui de l'humanité; c'est donc l'humanité qui doit être son corps, car il faut à l'esprit un corps correspondant. L'Etat parfait et l'humanité corporelle et visible sont donc synonymes. L'Etat ou l'empire universel est donc l'idéal de l'humanité » (2). Blunstchli croit ainsi, comme Savigny, à l'esprit humain qui se réalise par sa force interne, au moyen des Etats; mais il paraît surtout frappé du caractère d'organisme de ceux-ci (3), tandis que Savigny s'attachait principalement à mettre en relief l'énergie de l'esprit. Chez Bluntschli, le caractère

(1) Jean-Gaspard Bluntschli, jurisconsulte suisse, né à Zurich en 1808. Étudia sous Savigny, à Berlin; professa à Zurich, et fut membre du gouvernement suisse. Mort en 1881.

(2) *Théorie générale de l'Etat*, p. 12.

(3) Ouv. cit., p. 9.

organique de l'Etat éclate avec une énergie telle que l'Etat se montre toujours sous l'aspect d'un être vivant, sinon de tous points pareil à un homme. Bluntschli ne prétend pas, comme devait le faire entre autres M. Fouillée, que la source de cette vie soit dans l'activité physiologique des individus; mais il veut voir dans cet être immense autre chose qu'un symbole ou une fiction. Et non content de reconnaître aux forces aveugles une part importante dans la conduite des affaires du monde, il néglige absolument les actions individuelles qui, pour lui, n'ont aucune influence proprement voulue, consciente. Selon notre auteur, le développement de l'Etat a quelque chose de fatal, contre quoi les individus s'efforceraient en vain de réagir. Ses destinées sont celles mêmes de l'humanité à l'épanouissement de laquelle il concourt. « Le but véritable et direct de l'Etat, c'est le développement des facultés de la nation, le perfectionnement de sa vie, son achèvement, par une marche progressive qui ne se mette pas en contradiction avec les destinées de l'humanité » (1).

On remarquera certainement l'analogie de la doctrine allemande avec la doctrine de Comte, en ce qui concerne la réalisation de l'humanité idéale; cependant, pour nos auteurs, qui ne sont pas positivistes, et croient en Dieu, cette humanité n'est point tout.

De plus, Bluntschli, comme Savigny, à cause même de la fatalité qu'on vient de signaler, arrive aux conclusions d'Auguste Comte relativement à la souveraineté populaire; Comte, quoique réservant à l'activité humaine consciente une part très notable dans la marche au progrès, la veut concentrée aux mains d'un gouvernement fort, et juge la souveraineté du peuple

(1) Ouv. cit., p. 276.

dissolvant social; Bluntschli qui, à l'instar de de Maistre et de Bonald, professe l'inutilité finale de l'effort humain conscient vers un but qu'il se fixe, ne croit pas pouvoir admettre comme nécessaire une souveraineté dont la base est la liberté élevée au rang de droit, et qui implique l'idée de l'efficacité du vouloir proprement dit, conscient (que ce vouloir soit, d'ailleurs, déterminé ou non : cela est de la métaphysique et sort de notre question); il repousse donc la souveraineté du peuple, à laquelle il adresse encore d'autres critiques (1). Pour lui, comme pour Savigny, c'est l'ensemble organisé de la nation et du pouvoir, l'Etat, qui par une élaboration lente et non voulue, crée et transforme les institutions : le gouvernement a pour rôle d'enregistrer le résultat de ce travail, et le peuple, avec ses caprices, est plutôt moins désigné que tout autre pour le remplir. Le peuple, pas plus que chez Savigny, n'est appelé à s'élever au-dessus du rang de simple exécuteur des volontés d'autrui.

Or, si cette doctrine semble surtout favorable à la légitimité des gouvernements de fait qui trouvent la place vide ou à qui on finit par la laisser, elle n'illégitime pas, même dès le premier instant, tous ceux qui renversent un gouvernement pour s'établir. Et bien que la révolte soit déclarée en jamais constituer un droit, elle est tolérée en cas de nécessité, lorsque toutes les voies de réforme sont fermées et qu'il y a péril pour la nation. Alors, le gouvernement de fait bénéficiaire de la révolution, ne serait pas illégitime dans son origine. Le gouvernement régnant, pour employer les termes de Bluntschli rapportés plus haut, se serait mis « en contradiction avec les destinées de l'humanité »; le seul fait de sortir évidemment de son personnage tout

(1) Ouv. cit., p. 267 s.

passif lui aurait retiré sa qualité d'interprète de l'esprit humain, national, et permettrait à un autre de se substituer à lui. C'est ce qui explique pourquoi nous avons supposé à Savigny une opinion identique.

Il ne s'agit, du reste, ci-dessus, en ce qui concerne Bluntschli, que de la légitimité parfaite. Nous croyons qu'il admettrait, à l'exemple de Savigny, la légitimité provisoire de n'importe quel gouvernement. Ce serait une légitimité du premier degré, si ce gouvernement était en mesure de se pourvoir de ce qui lui manquerait, à savoir la conformité de sa constitution à l'esprit national : nous n'apercevons pas, en principe, ce qui l'en empêcherait, pas plus aux yeux de Savigny qu'aux yeux de Bluntschli.

*Jhering* (1) déclare, comme Savigny et Bluntschli, que le but terrestre de l'homme, c'est l'humanité (2), autrement dit un état idéal de rapports entre l'homme et ses semblables, qui réalise au mieux sa situation normale dans le monde, à savoir celle d'un être éminemment social (3). Mais il n'insiste pas sur le caractère organique de l'Etat : il néglige l'énergie mystérieuse qui en tiendrait réunies les parties et unifierait leur action; il s'arrête davantage à l'étude de la société en général, l'Etat ne devant en être qu'une manifestation. Il attribue la création de la société, — nationale avant de devenir humaine, — à un agent dont l'action peut se constater, pour ainsi dire, *de visu*; nous voulons parler de la volonté, guidée, déterminée

(1) Rudolf de Jhering, jurisconsulte allemand, né à Aurich (1818-1892).

(2) *L'évolution du droit*, p. 164 : « L'humanité vers laquelle il s'élève. »

(3) Ouv. cit., p. 42 : « La position de l'homme dans le monde se résume en trois aphorismes; les deux premiers concernent son droit, le troisième indique ses devoirs envers le monde : 1° J'existe pour moi; 2° Le monde existe pour moi; 3° J'existe pour le monde. »

par différents mobiles (1), de telle manière qu'enfin, la société est formée, la marche vers l'humanité est poursuivie par une combinaison d'énergies particulières, par une sorte d'équilibre mouvant qui constitue la mécanique sociale (2). Dès lors qu'il est question de volonté, ce n'est plus une énergie mystérieuse qui imprime sa direction au monde, et à la société; du moins cette énergie revêt, dans une phase de son développement, la forme de la volonté. L'une des forces, l'un des moteurs qui exercent leur pression sur la volonté est la force proprement dite, la contrainte matérielle ou sa menace. La contrainte, pour produire son effet régulier dans le jeu de l'ensemble, doit être organisée. L'énergie ou la vie intelligente, la volonté, doit normalement canaliser et diriger l'énergie ou la vie brutale, la force, pour l'utiliser comme stimulant. La société organisant elle-même la contrainte dans son propre intérêt, c'est l'Etat (3). L'Etat est donc un produit nécessaire de la société nécessaire avançant vers sa perfection, et l'Etat renferme le gouvernement. Le gouvernement se justifie ainsi sans l'intervention de la volonté populaire que rien ne réclame.

(1) *Der Zweck im Recht*, p. 25 et suiv. Et trad., sous le titre *L'Evolution du droit*, p. 18 et suiv.

(2) *L'Evolution du droit*, p. 64 : « La force qui commande aux rouages de la société humaine, c'est la volonté de l'homme... Or la volonté considérée dans cette fonction, c'est la volonté différente de milliers d'individus, c'est la lutte des intérêts divers... La discipline, la soumission de la volonté humaine, est le spectacle le plus merveilleux qu'offre le monde, et c'est la société qui le réalise. J'appelle *mécanique sociale* l'ensemble des mobiles et des énergies qui accomplissent cette œuvre... [p. 65 *in fine* :] *Les quatre moteurs du mouvement social.* Ces moteurs sont au nombre de quatre. Deux d'entre eux sont basés sur l'égoïsme, ce sont les moteurs sociaux inférieurs ou égoïstes : le salaire et la contrainte... En regard de ceux-ci se placent deux mobiles autres auxquels l'égoïsme reste étranger... moteurs supérieurs... le sentiment du devoir et l'amour. »

(3) Ouv. cit., p. 208.

La norme par laquelle l'Etat règle l'emploi de la force, c'est le droit positif, le « droit » tout court, pour donner aux termes la valeur que leur donne Jhering. Ce droit n'est pas un principe absolu que l'on ne puisse jamais violer et dont la méconnaissance par un gouvernement illégitimerait à coup sûr ce gouvernement. La force, par instants, reprend le dessus, et ce n'est point dommage; car le droit, stagnant, étoufferait la vie, et la force n'est alors que le sursaut de la vie triomphante et renaissante. Jhering émet sur ce point, qui intéresse immédiatement la légitimité des gouvernements de fait, de longues et intéressantes réflexions que nous ne croyons pouvoir mieux faire que de transcrire : « Le droit n'est pas le principe supérieur qui régit le monde, il n'est pas un but en soi; il n'est que le moyen de réaliser un but, qui est le maintien de la société humaine. Si la société ne peut se maintenir dans l'état juridique actuel, si le droit ne peut l'y aider, la force vient remédier à la situation. Ce sont les grandes crises de la vie des peuples et des Etats, où le droit est suspendu pour les nations comme pour les individus... les gouvernements proclament l'état de siège, édictent des lois provisoires sans le concours des pouvoirs publics. Ce sont des soupapes de sûreté au moyen desquelles l'autorité pare aux nécessités du moment sous une apparence juridique. Mais les coups d'Etat et les révolutions ne se font plus sur le terrain du droit : le droit se contredirait lui-même en les autorisant, et au point de vue juridique, l'anathème est absolu. S'il fallait s'en tenir là, tout serait dit. Mais au-dessus du droit, il y a la vie, et lorsque la crise politique place la société devant cette alternative : le respect du droit ou le maintien de l'existence, il n'y a pas à hésiter : la force doit sacrifier le droit et sauver l'existence de la nation. Ce sont les *faits sauveurs* du

pouvoir public. A ce moment, son action répand la terreur et l'épouvante, les hommes du droit la stigmatisent comme un attentat contre la sainteté du droit; mais il ne faut souvent que quelques années, quand le calme est rétabli, pour que le résultat vienne justifier le moyen... Le jugement sur l'entreprise dépend du succès; ses auteurs, qui ont violé le droit, en appellent au tribunal de l'histoire, et son verdict l'a toujours emporté. Nous avons ainsi marqué le point où le droit déborde dans la politique et dans l'histoire, et où le jugement de l'homme d'Etat, de l'historien, doit prévaloir sur celui du juriste; car le droit positif que seul connaît ce dernier, ne règle que les rapports normaux auxquels il est emprunté, mais ne saurait s'appliquer à des situations extraordinaires pour lesquelles il n'a pas été établi, et ne pouvait l'être. C'est le droit d'exception de l'histoire (si le mot droit est ici à sa place), l'apparition sporadique de la force, dans sa fonction originale de fondatrice de l'ordre et créatrice du droit (1)... Une révolution n'est pas l'anarchie. Comme celle-ci, elle constitue bien un trouble de l'ordre public, mais ce qui l'en différencie foncièrement, c'est qu'elle en veut, non à l'ordre en général, mais seulement à l'ordre des choses existant. Si elle réussit, c'est une révolution, si elle échoue, c'est une révolte, une insurrection. Le succès, c'est la condamnation du pouvoir public, la défaite, c'est la condamnation du mouvement lui-même » (2).

Ainsi, selon Jhering, il n'y a pas au-dessus du droit positif de droit proprement dit; mais il reste un principe, celui de la vie du peuple orientée vers la réalisation de l'humanité parfaite; et c'est d'après ce principe

(1) Ouv. cit., p. 169 et 170.
(2) Ouv. cit., p. 171.

que se jugent les révolutions. Celles qui sont en faveur de ce développement, et contre des gouvernements obstinés à y faire obstacle, sont justes, et les gouvernements de fait qui en naissent sont légitimes.

Au contraire, les gouvernements qui, pour s'établir, en jettent bas d'autres remplissant leur devoir de conducteurs de l'évolution, sont illégitimes. Toutefois, on ne sera parfaitement fixé sur la légitimité ou l'illégitimité qu'après « quelques années, quand le calme est rétabli ».

En réalité, d'après Jhering qui, en bon Allemand, tend à exalter le rôle de la force et à en faire l'expression même du vrai, du légitime, si la force triomphe, elle prouvera, en quelque sorte rétroactivement, que le gouvernement de fait était légitime dès le premier instant comme la révolution qui l'a porté au pouvoir. De la sorte, l'hypothèse d'un gouvernement de fait d'abord illégitime, dont l'abandon du pouvoir par son prédécesseur changerait les titres, se trouve supprimée. Ou le gouvernement de fait est légitime, et finalement il l'emporte; ou il est illégitime, et l'ancien ne tarde pas à lui reprendre sa place, faisant éclater l'illégitimité.

Les principes de Jhering postulent d'ailleurs, semble-t-il, pour le gouvernement de fait qui n'est pas encore consolidé, une demi-légitimité provisoire et conditionnelle lui permettant d'exiger jusqu'à nouvel ordre l'obéissance des citoyens.

Indubitablement, pareil système est très favorable aux révolutions et aux gouvernements de fait. Et la doctrine allemande qui avait commencé par regarder comme fatal ce qui est, si l'on entend par là les gouvernements, et en exceptant les révolutions qu'elle tolérait tout juste, sous des conditions sévères; la doctrine allemande qui, pour cette raison, nous rappe-

lait de Maistre et de Bonald, finit par estimer fatal (quelle autre épithète pourrait convenir?) ce qui est, y compris les révolutions et les gouvernements de fait (1). C'est le même esprit qui s'étend à des objets nouveaux et produit ainsi des résultats pratiques entièrement opposés.

Cependant nous savons qu'Jhering proclame l'efficacité de la volonté poursuivant la réalisation d'un but ! Comment concilie-t-il les deux termes, volonté consciente du but à atteindre, et fatalité? C'est le lieu de préciser que, pour lui, volonté ne signifie pas nécessairement libre-arbitre. La question du libre-arbitre est une question sur laquelle il évite de prendre parti. Volonté, à son sens, signifie essentiellement agent conscient visant à la réalisation d'un but; c'est le contraire du transmetteur passif et inconscient d'une impulsion étrangère qui, grâce à ce transmetteur, concourt à des effets dont le plus immédiat même ne sera pas aperçu de lui : ce transmetteur passif se rencontre dans l'accomplissement des lois physiques qui régissent tout ce qui n'est pas homme ou animaux supérieurs. La volonté, telle que l'entend Jhering, est la caractéristique de ces deux catégories d'êtres vivants. Est-elle en réalité libre ou déterminée? Peu importe. La question qui se pose revient donc à ceci : comment concilier volonté ou conscience et fatalité ou inconscience? Pourquoi, en matière de gouvernements, ce qui finira par être, devra-t-il être, indépendamment de toute appréciation? C'est que la force et la volonté ne

(1) De Maistre découvre également quelque chose de fatal dans le cours des révolutions, à savoir la tournure qu'elles prennent et les résultats qu'elles atteignent, en dépit des efforts de ceux qui les provoquent; mais l'action révolutionnaire elle-même est considérée par lui comme une irrégularité, un écart des agents libres. (V. le début des *Considérations sur la France.*)

sont que deux aspects d'un même élément, la vie, la vie sociale; nous l'avons déjà laissé apercevoir (1), mais on comprendra mieux leur relation maintenant qu'est plus précise la valeur du mot volonté. On la comprendra mieux surtout, si nous ajoutons qu'Jhering, avec sa notion très positive de la volonté, ne peut sans doute s'empêcher de reconnaître qu'en dépit de la conscience dont elle est douée, elle n'est pas d'une clairvoyance indéfinie; elle aperçoit le but général, le perfectionnement de la vie sociale; elle conçoit le plus souvent les moyens d'y parvenir, mais pas toujours, seulement pour les lendemains immédiats. Or, si la vie apparaît supérieure, et par conséquent doit normalement s'épanouir, en soumettant ce qu'elle comporte d'énergie plus brutale, en particulier la force matérielle, la contrainte, à ce qu'elle distille d'énergie plus délicate, la volonté, si ordinairement l'action de la première sur la seconde doit être organisée dans l'Etat et réglementée par le droit, il se présente des circonstances dans lesquelles la volonté, n'ayant pas aperçu exactement la voie à suivre et ayant comprimé la force avec excès et au rebours de la juste direction, une explosion de la force se produit, qui n'est que la manifestation de la vie trouvant sa route exacte et se répandant dans les frontières nouvelles qu'elle s'assigne à elle-même et qu'il suffira à la volonté de préciser à nouveau : cette précision sera le droit.

En définitive, volonté n'étant que conscience, non libre-arbitre, et conscience imparfaite, s'harmonise avec fatalité, chacune limitant l'autre.

Suivant la formule que nous avons employée en tête de ce chapitre, la doctrine allemande ne rend pas précisément au pouvoir établi ce caractère de haute intan-

(1) V. p. 300 ci-dessus.

gibilité dont l'avaient revêtu de Maistre et de Bonald; à tout bien considérer, elle a plutôt l'effet contraire. Le degré de respect qu'elle lui accorde est à peu près le même que chez Comte, pourvu toutefois que l'on note les tendances conservatrices de Savigny et de Bluntschli. Si les gouvernements régnants n'ont pas à craindre les fantaisies du peuple, ils ont à redouter la marche de l'opinion, ce qui revient un peu au même. Et les gouvernements de fait y trouvent une légitimation souvent plus facile.

### § 3. *Proudhon.*

Proudhon est un isolé, tandis que les précédents auteurs formaient une véritable Ecole; c'est pourquoi nous les avons voulu laisser ensemble, et n'avons point parlé de Proudhon à sa place chronologique, entre Savigny et Bluntschli. A cause même de l'isolement de Proudhon, cette interversion ne peut entraîner d'inexactitude grave sur la question du mouvement des idées touchant la légitimité.

Proudhon est un anarchiste (1); d'après lui, « l'homme, pour arriver à la plus prompte et à la plus parfaite satisfaction de ses besoins, cherche la règle (Proudhon prend donc son point de départ en partie dans l'utilitarisme) : dans les commencements, cette règle est pour lui vivante, visible et tangible, c'est son père, son maître, son roi » (2). Puis l'homme raisonne davantage, et l'autorité, jugée d'après une règle indépendante d'elle, perd de son pouvoir. Enfin : « Anarchie, absence de maître, de souverain, telle est la forme du gouver-

(1) Cela est vrai pour la première phase de son évolution intellectuelle, la seule que nous envisagions. Dans la seconde, Proudhon admit le gouvernement fédéraliste, qu'il jugeait seul conciliable avec la plus grande liberté individuelle.

(2) *Œuvres*, tome I, p. 215.

nement dont nous approchons tous les jours, et que l'habitude invétérée de prendre l'homme pour règle et sa volonté pour loi nous fait regarder comme le comble du désordre et l'expression du chaos » (1). Son idéal de gouvernement est ainsi l'absence de gouvernement, l'homme se conformant librement à la règle que lui dicte sa raison. Proudhon est partisan de la liberté absolue de l'homme; mais sa doctrine porte fortement l'empreinte des méthodes modernes; ce n'est point au moyen d'un raisonnement métaphysique qu'il se convainc de ce droit de l'homme à la liberté absolue, c'est par l'étude empirique et l'interprétation des lois générales de l'histoire.

Cela étant donné, l'homme qui, même de son plein gré, abandonne sa liberté aux mains d'un gouvernement viole ces lois. On retrouve ici l'action dissolvante de Rousseau; toutefois, tandis que Rousseau prétendait sauvegarder dans la société le droit de l'homme de vivre indépendant de tout gouvernement, Proudhon juge inconciliables les deux termes de société et de liberté, et il sacrifie la société. D'un autre côté, en attendant la réalisation de l'anarchie, comme l'ensemble du monde est incapable de se faire du jour au lendemain à ce mode politique, les gouvernements peuvent avoir de bons effets, et Proudhon leur concède une sorte de demi-légitimité temporaire. C'est parce qu'il fonde cette demi-légitimité, sinon sur la nécessité, du moins sur l'utilité sans aucun mélange de souveraineté populaire, que nous plaçons Proudhon dans ce groupe de publicistes.

Voici la curieuse application qu'il tire de son système à l'égard des gouvernements de fait : « De temps en temps, l'ambition fit surgir des usurpateurs, des supplanteurs de rois, ce qui donna lieu de nommer les uns rois de droit, rois légitimes, et les autres tyrans. Mais il

(1) *Œuvres*, tome I, p. 216.

ne faut pas que les noms nous imposent : il y eut d'exécrables rois et des tyrans très supportables. Toute royauté peut être bonne, quand elle est la seule forme possible de gouvernement; pour légitime, elle ne l'est jamais. Ni l'hérédité, ni l'élection, ni le suffrage universel, ni l'excellence du souverain, ni la consécration de la religion et du temps, ne font la royauté légitime. Sous quelque forme qu'elle se montre, monarchique, oligarchique, démocratique, la royauté ou le gouvernement de l'homme par l'homme est illégal [à l'égard des lois non positives] et absurde » (1).

La doctrine de Proudhon nous apparaît plutôt comme une curiosité doctrinale que comme le point de départ d'un mouvement intellectuel; la seule influence qu'elle pût avoir vint de sa participation au développement de l'esprit révolutionnaire; à ce titre aussi, elle méritait d'être mentionnée.

## § 4. *Taine.*

*Taine* (2) est, comme les juristes allemands que nous avons étudiés tout à l'heure, de la lignée de Comte, et plus près de Comte qu'eux-mêmes par les idées. A son exemple, il constate le fait social, fait inévitable, nécessité à laquelle l'homme ne saurait se dérober. Nous verrons même qu'il est bien près d'envisager la société comme un organisme vivant; mais, chez lui, l'idée d'organisme ayant une vie propre semble plutôt, relativement à la société, être un élément de comparaison, que correspondre à une réalité.

(1) *Œuvres*, tome I, p. 214.

(2) Hippolyte Taine, historien, philosophe et critique d'art, né à Vouziers en 1828, mort en 1893.

De même que d'autres, pour détruire l'opinion qui fonde la légitimité du gouvernement sur l'entière liberté de l'homme, se sont efforcés de montrer la nécessité de l'ordre social en général, Taine, pour démolir la théorie du *Contrat social* de Rousseau (1), s'applique à mettre en relief la nécessité d'un ordre social particulier, d'un gouvernement approprié au pays sur lequel il est destiné à régner, d'une constitution satisfaisant aux exigences de l'époque.

D'abord, l'Etat existant s'impose au respect, et les individus vivant actuellement ne pourraient le dissoudre à volonté. « Eux et leurs ancêtres font un corps de nation, et c'est grâce à cette communauté qu'ils ont pu vivre, se propager, travailler, acquérir, s'instruire, se policer, accumuler tout l'héritage de bien-être et de lumières dont ils jouissent aujourd'hui. Chacun d'eux est dans cette communauté comme une cellule dans un corps organisé. Sans doute le corps n'est que l'ensemble des cellules; mais la cellule ne naît, ne subsiste, ne se développe et n'atteint ses fins personnelles que par la santé du corps entier. Son premier intérêt est donc la santé de l'organisme... Non seulement pour elles c'est là un besoin, mais encore c'est là un *devoir*. Chaque individu naît endetté envers l'Etat, et jusqu'à l'âge adulte sa dette ne cesse de croître » (2). M. Renouvier aurait signé ces lignes. Parlant spécialement des Français, notre historien ajoute : « Ils n'ont pas à créer leur association : elle existe; depuis huit siècles, il y a chez eux *une chose publique*. Le salut et la prospérité de cette chose, tel est leur intérêt, leur besoin, leur devoir et même leur volonté intime. Si l'on peut ici parler d'un contrat, leur quasi-contrat est fait, conclu d'avance. A

(1) *Origines de la France contemporaine*, t. III, p. 218.
(2) Ouv. et t. cit., p. 220.

tout le moins, un premier article y est stipulé et domine tous les autres. Il faut que l'Etat ne se dissolve pas. Partant il faut qu'il y ait des pouvoirs publics. Il faut qu'ils soient obéis » (1). Il est curieux de remarquer que Taine avait aperçu l'idée qui fait le fond de la théorie de M. Andler, qu'il s'était même servi du mot cher à ce dernier.

Voilà qui suffit pour légitimer, au moins momentanément, n'importe quel gouvernement. Mais la légitimité complète n'est acquise qu'après satisfaction des exigences auxquelles il a été fait allusion tout à l'heure. « La forme sociale et politique dans laquelle un peuple peut entrer et *rester* n'est pas livrée à son arbitraire, mais déterminée par son caractère et son passé » (2).

En effet, la coutume, le préjugé héréditaire, « une sorte de raison qui s'ignore » (3), fournit le fond de ce qui doit être la constitution gouvernementale. « Quand on le considère de près [ce préjugé], on trouve que, comme la science, il a pour source une longue accumulation d'expériences : les hommes, après une multitude de tâtonnements et d'essais, ont fini par éprouver que telle façon de vivre... était la seule accommodée à leur situation..., et le régime... qui aujourd'hui nous semble une convention arbitraire a d'abord été un expédient avéré de salut public. Souvent même, il l'est encore; à tout le moins, dans ses grands traits, il est indispensable... » (4). Dans les deux derniers passages, on retrouve des traces de de Maistre et de Savigny.

Enfin, les besoins nouveaux, le degré de civilisation indiquent quel rajeunissement doit subir ce vieux fond constitutionnel pour présenter les caractères d'une

(1) Ouv. et t. cit., p. 221.
(2) Ouv. cit., t. I, préf., p. IV.
(3) Ouv. cit., t. II, p. 6.
(4) Ouv. cit., t. II, p. 7.

constitution actuellement légitime; Taine ne dit point qu'au XIX^e^ siècle, en France, la participation de la volonté du peuple à l'installation du pouvoir soit nécessaire en une mesure quelconque. Alors qu'il se déclare prêt à admettre d'autres transformations politiques, cela ne décèle-t-il pas un certain parti pris? N'y a-t-il pas, de sa part, un trop grand mépris de la raison qui ne s'ignore pas, de la volonté raisonnée et des moyens de la cultiver, de la satisfaire, du moins dans une certaine mesure? « Ainsi donc, dit notre auteur, qu'avant de constituer, il [le Français vivant présentement, usufruitier de *cette fondation à perpétuité* qu'est la chose publique, la France] considère la communauté dans toute son étendue, non seulement dans le présent, mais encore dans l'avenir, aussi loin que le regard peut porter. L'intérêt public saisi par cette longue vue, tel est le but auquel il doit subordonner tout le reste, et il ne doit constituer qu'en conséquence. Oligarchique, monarchique ou aristocratique, la constitution n'est qu'une machine, bonne si elle atteint ce but, mauvaise si elle ne l'atteint pas, et qui, pour l'atteindre, doit, comme toute machine, varier selon le terrain, les matériaux et les circonstances. La plus savante est *illégitime* là où elle dissout l'Etat. La plus grossière est *légitime* là où elle maintient l'Etat. Il n'y en a pas qui soit de droit antérieur, universel et absolu. Selon le peuple, l'époque et le degré de civilisation, selon la situation intérieure et extérieure, toutes les égalités ou inégalités civiles ou politiques peuvent tour à tour être ou cesser d'être utiles ou nuisibles, partant mériter que le législateur les détruise ou les conserve, et c'est d'après cette règle supérieure et salutaire, non d'après un contrat imaginaire et impossible, qu'il doit instituer, limiter, distribuer, au centre et aux extrémités, par l'hérédité ou par l'élec-

tion, par le nivellement ou par le privilège, les droits du citoyen et les pouvoirs publics » (1).

Avec pareille doctrine, il est évident qu'un gouvernement établi qui remplit son devoir, qui tient la législation, et en particulier sa constitution, au courant des besoins nouveaux (nous ne disons pas des idées nouvelles), sans contrarier, d'autre part, les dispositions foncières de son peuple, est, en droit, inébranlable. Le gouvernement de fait qui essaiera de le supplanter prétendra, en vain, détenir la légitimité.

Ce gouvernement ne se légitimera qu'après délaissement du pouvoir par le possesseur légitime. Encore devra-t-il, pour acquérir la légitimité parfaite, se constituer suivant les règles qui viennent d'être exposées.

La légitimité que le gouvernement de fait revêtirait de suite, au cas de vacance simple ou d'exercice illégitime du pouvoir par le gouvernement précédent, serait de même incomplète et devrait se parfaire de la même façon.

### § 5. *M. Courcelle-Seneuil.*

Taine admettait donc une légitimité par adaptation aux exigences de l'époque, ou du milieu, ou des deux ensemble. Les Allemands, nous le savons, avaient déjà adopté des vues semblables. *M. Courcelle-Seneuil* (2), qui fait siens les principes généraux de l'Ecole historique, en ce sens que, rejetant un droit naturel indépendant de l'histoire et supérieur à elle, il se borne à tirer des enseignements pratiques de l'étude des faits, n'induit pas de cette étude, comme ses prédécesseurs de ladite

(1) Ouv. cit., t. III, p. 223.

(2) Jean-Gustave Courcelle-Seneuil, économiste français, né à Seneui (Dordogne) (1813-1892).

Ecole, une loi générale qui affirmerait l'épanouissement progressif de l'esprit humain jusqu'à réalisation de l'humanité parfaite : pour lui, il n'y a pas de direction à respecter ou à favoriser dans le développement des institutions.

D'où la conclusion : il n'existe pas, à proprement parler, de gouvernements légitimes et illégitimes : « Il y a des gouvernements bons, des gouvernements médiocres et des gouvernements mauvais; il n'en est aucun dont les droits précèdent son existence ou lui survivent » (1).

Est-ce à dire qu'on puisse, à volonté et par amour de la variété, changer les gouvernements ? Non. D'abord, M. Courcelle-Seneuil nie le principe de la souveraineté du peuple comme il nie tout principe (2). Et il ajoute : « Attribuer au peuple et à chaque portion du peuple, c'est-à-dire à chacun, la faculté de juger si le gouvernement a ou n'a pas violé des droits naturels assez peu définissables et fort vaguement définis, c'est proclamer en quelque sorte l'anarchie, c'est-à-dire l'absence de tout gouvernement. Il y a toujours des hommes qui croient de bonne foi que leurs droits sont violés, et il y en a toujours un grand nombre qui feignent de le croire et le disent bien haut, plus haut peut-être que les premiers : leur déclarer qu'ils ont le droit et même le devoir de s'insurger, c'est provoquer des désordres incessants, ou plutôt un état de désordre permanent » (3).

Voilà qui condamne la révolte. Mais, qu'on ne s'illusionne point, cela ne relève pas indirectement une sorte de légitimité du gouvernement établi. Défense de se rebeller sans doute. Pourtant, respect du fait accompli,

(1) *Préparation à l'étude du droit, étude des principes*, liv. III, ch. II, § 2.
(2) Ouv cit., liv. III, ch. III, § 1
(3) Ouv. cit., liv. III, ch. II, § 1.

et, à ce qu'il paraît, sans délai, sans abdication tacite du gouvernement jusque là régnant. « Une nation, dit en effet M. Courcelle-Seneuil, ne peut être tenue à aucun moment de son histoire par les décisions relatives à la forme de son gouvernement qu'elle avait prise dans les temps antérieurs » (1). L'auteur a repoussé la souveraineté du peuple; comment songerait-il à s'en faire le champion? C'est donc moins devant la décision du peuple qu'il s'incline, que devant le fait historique de la métamorphose gouvernementale. Et, puisque M. Courcelle-Seneuil n'exige, pour la ratifier, aucune défaillance de l'ancien gouvernement, aucune disposition améliorante du nouveau, nous croyons ne pas outrepasser sa pensée, en avançant qu'il n'estime le gouvernement nouveau, sous le rapport de l'événement qui lui donne naissance, ni pire ni meilleur que le précédent, et qu'il le tient pour aussi justifié à réclamer l'obéissance, à stigmatiser et punir la révolte. Un tel résultat ne laisse pas que d'être assez inquiétant et fournit à une doctrine conservatrice des gouvernements établis une conclusion quelque peu surprenante.

Dans ces conditions, pour les gouvernements de fait qui trouvent la place vide, il n'y a point de question. L'Ecole catholique, qui reparaît avec M. de Vareilles-Sommières, est moins simpliste et apporte dans ses diverses réponses, la variété nuancée que réclame la solution de véritables cas de conscience.

### § 6. *M. de Vareilles-Sommières.*

*M. de Vareilles-Sommières* (2), quant à la légitimité de la société et du pouvoir en soi, fait siens les principes

(1) Ouv. cit., liv. III, ch. I, § 1.

(2) Ancien doyen de la Faculté catholique de Droit de Lille.

des anciens théologiens catholiques : on sait qu'ils sont à base de nécessité (1). Mais, distinguant de la justification du pouvoir considéré *in abstracto* celle de la possession du pouvoir par une personne donnée, il fonde la deuxième non point directement sur la nécessité, mais sur l'occupation (2). « A côté, ou plutôt à la suite de ce mode originaire, dit l'éminent jurisconsulte, nous reconnaissons quatre modes dérivés d'acquérir le pouvoir, c'est-à-dire quatre faits qui le transfèrent d'une personne à une autre, savoir : la convention, la succession, la conquête, la prescription » (3).

Le premier mode d'acquérir le pouvoir est celui qui s'applique en cas de vacance. En effet, après avoir dit que l'occupation est, à l'origine, « le mode d'acquérir le pouvoir encore vacant » (4), M. de Vareilles, déduisant les conséquences de ce principe, déclare : « L'occupation de la souveraineté peut n'être pas le fait d'un seul... C'est ce qui arrive généralement quand, dans un Etat déjà ancien, la souveraineté devient vacante, par exemple, par l'extinction de la famille régnante. Il est rare qu'un citoyen se trouve qui ait la puissance et la hardiesse de s'emparer spontanément du pouvoir. Mais un plus ou moins grand nombre de citoyens, les notables, les plus éclairés, les plus diligents, s'uniront pour faire à plusieurs ce qu'un seul ne peut faire, prendront le pouvoir et l'organiseront » (5). M. de Vareilles, formulant sans aucune hésitation l'hypothèse, que nous n'émettions qu'avec scrupule, d'une solution complète de continuité dans la chaîne de succession des gou-

(1) *Principes fondamentaux du droit*, p. 207 : « Puisque le pouvoir est indispensable au fonctionnement de la société civile, il vient, avec elle et comme elle, de la nature et par conséquent de Dieu. »

(2) Ouv. cit., p. 209, spécial. *in fine*.

(3) Ouv. cit., p. 210.

(4) *Ibid.*

(5) Ouv. cit., p. 213.

vernements, justifie le gouvernement de fait par la nécessité et la simple occupation.

Lorsque le pouvoir se trouve précisément occupé légitimement, « si le souverain exerce une tyrannie criminelle; si, au lieu de procurer l'ordre, la justice et tous les bienfaits ordinaires du pouvoir, il prodigue à ses sujets l'iniquité, la honte et la ruine; s'il les empêche d'obéir aux lois de Dieu, s'il s'empare de l'enfance pour en corrompre l'esprit ou le cœur, la révolte devient licite et parfois même obligatoire. Nous appuyons, dans ce cas, le droit de révolte d'abord et surtout sur le droit de légitime défense... Le droit de révolte, dans les limites où il vient d'être admis, se fonde aussi sur le droit d'empêcher le mal. C'est encore le droit de défense, mais de défense d'autrui et non plus de soi-même. On peut dire encore que, lorsque le souverain est lui-même en rébellion contre sa mission..., la fonction de la souveraineté n'est plus remplie : le prince cesse d'être légitime, ou plutôt il n'y a plus de prince, le pouvoir est *vacant*. La société est forcée, pour ne pas périr, de pourvoir à cette vacance, et d'écarter comme un obstacle celui qui du souverain n'a plus que le nom et un reste de force. Si le droit de *conquête* existe, le droit de révolte existe aussi. La révolte, dans le cas où nous l'admettons, consiste, comme la juste conquête, à dépouiller du pouvoir le souverain qui en abuse » (1). Voilà où entre en jeu le troisième mode dérivé d'acquérir le pouvoir.

Le pouvoir étant encore supposé occupé légitimement, est exercé de même. Que décider alors? « Quand le souverain est renversé en fait par une révolte illégitime..., il conserve en droit son autorité. Son prétendu successeur n'est qu'un usurpateur dont les commandements n'obligent pas, et contre qui, en principe, les

(1) Ouv. cit., p. 246 et 247.

sujets comme le souverain détrôné peuvent légitimement lutter à main armée. Comment la force pure pourrait-elle déplacer le droit? (1)... Le droit des sujets de ne pas obéir au gouvernement de fait, et le droit du souverain légitime et des sujets de le renverser, sont donc certains. Mais ces droits sont parfois tenus en échec par des devoirs qui ne leur sont point directement contraires, mais qui les suspendent pendant un certain temps et peut-être toujours. Si le souverain de fait prend des mesures nécessaires au salut public, les sujets doivent s'y conformer... Si la résistance expose sans profit pour la légitimité nos proches, nos enfants à de graves périls, nous avons encore le devoir de nous soumettre. En dehors de ces cas exceptionnels où l'obéissance au gouvernement de fait est obligatoire, il arrive bien souvent qu'elle est seulement permise : il en est ainsi toutes les fois que notre insoumission nous attirerait de sérieux désagréments... De même, tant que le gouvernement de fait se montre juste et habile, et tant que la majorité des citoyens lui est attachée, ce peut être un devoir pour le souverain légitime et ses partisans de s'abstenir d'une tentative chanceuse et sanglante de restauration... Si cette situation se prolonge, nous savons que la prescription peut accomplir son œuvre et déplacer la légitimité » (2).

M. de Vareilles s'est, en effet, exprimé à ce sujet ainsi qu'il suit : « Enfin, nous rangeons la prescription parmi les modes d'acquérir le pouvoir. Les mêmes raisons d'équité et d'intérêt général, les mêmes nécessités sociales qui justifient la prescription en droit privé la réclament, avec un redoublement d'énergie, en matière de souveraineté. Lorsqu'un gouvernement

(1) Ouv. cit., p. 260.
(2) Ouv. cit., p. 263.

d'origine irrégulière a fonctionné pendant de très longues années, lorsque sa possession a été paisible, continue, lorsqu'il a exercé le pouvoir avec justice et sagesse, rendu des services éclatants, procuré la paix, l'honneur, le bonheur au pays, lorsqu'il est accepté et regardé comme légitime par la presque unanimité, le souverain dépossédé a le devoir de renoncer à ses droits et doit être considéré comme l'ayant fait. C'est surtout dans l'intérêt de ses sujets qu'il avait la souveraineté : or l'intérêt des sujets exige visiblement qu'il ne songe plus à la conserver... La durée de la prescription n'a ici rien de déterminé. Elle dépend du degré de bonne foi du possesseur et des sujets, des bienfaits du nouveau régime, de la faiblesse de l'opposition. Il y a, presque nécessairement, un temps douteux qui sépare le temps où il est certain que la prescription n'est pas accomplie du temps où il est évident pour tous que la légitimité s'est déplacée » (1).

Le lecteur nous pardonnera de nous être borné ici au rôle de copiste. La concision et la clarté que M. de Vareilles apporte dans l'exposé et la solution de questions qui sont exactement les nôtres seraient difficilement surpassées, et à vouloir réduire encore l'expression de sa pensée, nous risquerions fort de la dénaturer. Nous observerons seulement que notre auteur est de ceux qui ont peine à enregistrer la fin d'une légitimité. Il n'admettra donc que le plus tard possible l'ouverture de la période d'abandon assimilable à la vacance. Et c'est pourquoi, suivant les traces de Grotius, Fénelon, Pufendorf, il est d'avis qu'auparavant, dès le premier moment, semble-t-il, de la dépossession du gouvernement légitime, le gouvernement de fait doit bénéficier d'une obéissance qui, de quelque manière qu'il la

(1) Ouv. cit., p 219 et 220.

nomme, est bien la reconnaissance d'une sorte de demi-légitimité.

Cependant, M. de Vareilles emploie des termes équivalents. Mais c'est pour une hypothèse spéciale. « Nous admettrions volontiers, du reste, dit-il, qu'à côté de la légitimité absolue et encore persistante du souverain injustement renversé, il peut se produire et coexister une légitimité relative, provisoire, conditionnelle : c'est ce qui arriverait, ce nous semble, si le gouvernement coupable de l'usurpation était renversé à son tour, dans l'intérêt de la nation, par des hommes dévoués à la justice et à la patrie, mais que des circonstances invincibles, telles que les préjugés de la masse des sujets, rendissent encore impossible la restauration du souverain légitime. Le gouvernement honnête établi sur les ruines de la puissance usurpatrice jouirait lui-même, tant que la force majeure tiendrait à l'écart le souverain légitime, d'une légitimité provisoire, que la prescription pourrait rendre définitive. L'impossibilité où se trouve actuellement le souverain détrôné de recouvrer l'exercice de ses droits n'équivaut-elle pas à une *vacance* provisoire du pouvoir, dont l'occupation provisoire peut dès lors être licite? » (1).

De l'aveu de M. de Vareilles-Sommières, le dernier cas étudié est le seul qui comporte deux degrés de légitimité. Toutefois, on se défendrait mal de voir, dans tous les cas où un gouvernement usurpateur devient légitime, quelque chose qui ressemble fort à deux degrés de légitimité. Ce qui distingue M. de Vareilles de beaucoup d'autres qui admettent différents degrés, c'est que le temps, plus qu'un événement ou une série d'événements caractérisés, amène la complète légitimité. Par là, il rappelle de Maistre (sans que nous prétendions, bien entendu, qu'il adopte ses principes).

(1) Ouv. cit., p. 263.

Et même un détail du système de l'ancien doyen de Lille reproduit trait pour trait certaine particularité du système de de Maistre : nous voulons parler de la légitimité provisoire d'un gouvernement qui travaille à la restauration du gouvernement légitime; dans l'une ni l'autre doctrine, cette légitimité n'appelle un complément. La différence est que, chez de Maistre, elle ne peut pas se compléter, tandis que chez M. de Vareilles, rien ne l'en empêche. Il faut peut-être voir là la marque du progrès.

En tout cas, M. de Vareilles, on a pu se le persuader, manifeste une tendance incontestable à accepter moins aisément les renouvellements gouvernementaux que les publicistes de la même série, si l'on excepte, croyons-nous, nous inspirant de l'esprit général des doctrines, Savigny et Taine. Il a d'ailleurs, aussi peu que ces derniers, souci des tendances générales actuelles des peuples à s'occuper plus ou moins directement de leurs affaires, et à faire entendre leur voix dans l'établissement même des gouvernements et des constitutions destinées à les régir.

### § 7. *Les Papes du XIX^e^ siècle*

Nous croyons intéressant de rapprocher de l'opinion de l'un des jurisconsultes catholiques les plus éminents de notre époque les principes posés par le représentant officiel de l'Eglise catholique, le Pape. Ces principes, nous les prenons tout d'abord dans leur dernier état, c'est-à-dire tels que les a formulés Pie X, dans sa lettre fameuse du 25 août 1910 par laquelle il condamnait le « Sillon ». C'est en nous autorisant de cette date que nous plaçons, chronologiquement parlant, les papes après M. de Vareilles-Sommières. La représentation

que l'on se fera de l'évolution générale des idées n'y perdra pas en exactitude; on constatera que la doctrine des pontifes romains est, dans les grandes lignes, restée la même depuis l'époque de la Révolution jusqu'à nos jours; et ce groupement de chefs de l'Eglise ne sera pas sans présenter quelque intérêt.

« Le Sillon, écrit Pie X, place primordialement l'autorité publique dans le peuple de qui elle dérive ensuite aux gouvernants de telle façon cependant qu'elle continue à résider en lui. Or Léon XIII a formellement condamné cette doctrine dans son Encyclique « Diuturnum » Du principat politique, où il dit :« Des modernes en grand nombre... déclarent que toute puissance vient du peuple, que, en conséquence, ceux qui exercent le pouvoir dans la société ne l'exercent pas comme leur autorité propre, mais comme une autorité à eux déléguée par le peuple et sous la condition qu'elle puisse être révoquée par le peuple de qui ils la tiennent. Tout contraire est le sentiment des catholiques qui font dériver le droit de commander de Dieu comme de son principe naturel et nécessaire... » Sans doute le Sillon fait descendre de Dieu cette autorité qu'il place d'abord dans le peuple, mais de telle sorte qu'elle remonte d'en bas pour aller en haut... Mais outre qu'il est anormal que la délégation monte, puisqu'il est de sa nature de descendre, Léon XIII a réfuté d'avance cette tentative de conciliation de la doctrine catholique avec l'erreur du philosophisme : « Il importe de le remarquer ici, ceux qui président au gouvernement de la chose publique peuvent bien, en certains cas, être élus par la volonté et le jugement de la multitude sans répugnance ni opposition avec la doctrine catholique; mais si ce choix désigne le gouvernement, il ne lui confère pas l'autorité de gouverner; il ne délègue pas le pouvoir, il désigne la personne qui en est investie. » Au reste, si le peuple

demeure le détenteur du pouvoir, que devient l'autorité ? Une ombre, un mythe. Il n'y a plus de loi proprement dite, il n'y a plus d'obéissance. Le Sillon l'a reconnu, puisqu'en effet il réclame, au nom de la dignité humaine, la triple émancipation politique, économique et intellectuelle. »

Ce que Pie X condamne essentiellement, ce sont les systèmes de Rousseau et Siéyès et tous ceux qui s'y peuvent ramener; ce sont tous ceux qui proclament le peuple toujours et indéfiniment souverain comme et parce que peuple, qu'ils admettent d'ailleurs ou non la possibilité pour lui de déléguer son pouvoir ou l'exercice de ce dernier. Mais Pie X ne condamne pas la souveraineté du peuple, lorsque le peuple a été désigné, au lieu d'un ou de quelques-uns, pour se gouverner lui-même ou participer à son propre gouvernement. Il reçoit alors son autorité de Dieu, comme la recevrait une aristocratie ou un monarque. Il la reçoit par l'intermédiaire de la nécessité qui peut d'ailleurs indiquer tels ou tels pour, à leur tour, le désigner comme titulaire définitif et permanent du pouvoir, et son pouvoir est alors aussi respectable que tout autre.

La doctrine de Léon XIII à laquelle se réfère Pie X nous permet, croyons-nous, de commenter ainsi celle du pape actuel. Voici, en effet, la suite immédiate du passage de l'Encyclique « Diuturnum » rapporté par Pie X : « Il n'est pas question davantage des différents régimes politiques: rien n'empêche que l'Eglise n'approuve le gouvernement d'un seul ou celui de plusieurs... Aussi, réserve faite des droits acquis, il n'est point interdit aux peuples de se donner telle forme politique qui s'adaptera mieux ou à leur génie propre, ou à leurs traditions et à leurs coutumes » (1). Léon XIII parle

(1) *Acta Leonis XIII*, t. I, p. 143.

ici du peuple comme du milieu d'où jaillira naturellement le gouvernement, et non comme de la source originaire et exclusive de l'autorité.

Sur la nécessité sociale et la nécessité d'un gouvernement dans la société, expressions de la volonté divine, Léon XIII, toujours dans la même Encyclique du 29 juin 1881, sur l'origine du pouvoir civil, s'exprime ainsi : « Ce qui réunit les hommes pour les faire vivre en société, c'est la loi de la nature; ou, plus exactement, la volonté de Dieu, auteur de la nature. » Léon XIII en donne les preuves de saint Thomas d'Aquin : « Cette société, continue-t-il, ne peut d'ailleurs ni subsister, ni même se concevoir, s'il ne s'y rencontre un modérateur pour tenir la balance entre les volontés individuelles, ramener à l'unité ces tendances diverses et les faire concourir aussi par leur harmonie à l'unité commune. D'où il suit que Dieu a certainement voulu dans la société civile une autorité qui gouvernât la multitude » (1). Léon XIII répète, sous une forme différente, exactement les mêmes propositions dans l'Encyclique « Immortale Dei » du 1er novembre 1885. Il s'applique, du reste, dans les deux documents, à réfuter la doctrine du contrat social et de la souveraineté du peuple : « Dans une société fondée sur ces principes, explique Léon XIII, l'autorité publique n'est que la volonté du peuple, lequel, ne dépendant que de lui-même, est aussi le seul à se commander. Il choisit ses mandataires, mais de telle sorte qu'il leur délègue moins le droit que la fonction du pouvoir pour l'exercer en son nom. La souveraineté de Dieu est passée sous silence, exactement comme si Dieu n'existait pas, ou ne s'occupait en rien de la société du genre humain » (2).

(1) Ouv. et t. cit., p. 146
(2) Ouv. et t. cit., p. 35.

En remontant le cours du XIX^e siècle, on trouve la même doctrine dans l'Encyclique « Nostis et nobiscum » du 8 décembre 1849 : « Avertissez donc les fidèles confiés à vos soins, recommande Pie IX aux évêques d'Italie, qu'il est essentiel à la nature même de la société humaine que tous obéissent à l'autorité légitimement constituée dans cette société » (1).

Grégoire XVI avait déjà dit, le 15 août 1832, dans l'Encyclique « Mirari vos » : « Que tous considèrent attentivement que selon l'avertissement de l'apôtre, « il n'est point de puissance qui ne vienne de Dieu; et celles qui existent ont été établies par Dieu; ainsi résister au pouvoir, c'est résister à l'ordre de Dieu, et ceux qui résistent attirent sur eux-mêmes la condamnation » (Rom. XIII, 1, 2). Les droits divins et humains s'élèvent donc contre les hommes qui, par les œuvres les plus noires de la révolte et de la sédition, s'efforcent de détruire la fidélité due aux princes et de les renverser de leurs trônes » (2).

Dans cette dernière phrase, Grégoire XVI tire une conséquence pratique des principes généraux qu'il a posés et que nous savons avoir été ceux de ses successeurs. Nous avons aussi entendu Léon XIII parler de droits acquis.

Ainsi, le gouvernement, étant réclamé par l'ordre social voulu de Dieu, est légitime, et pour cela même essentiellement respectable en quelques mains qu'il se trouve, à moins que les droits d'un précédent gouvernement, légitime précisément pour les mêmes raisons, ne fasse obstacle à sa légitimité.

« C'est... un devoir très réel, déclare Léon XIII dans l'Encyclique « Libertas præstantissimum » du 20 juin

(1) *Acta Pii IX, Gregorii XVI, Pii VII*, p. 161
(2) Ouv. cit., p. 215.

1888 sur la liberté humaine, de respecter le pouvoir et de se soumettre aux lois justes; d'où vient que l'autorité vigilante des lois préserve les citoyens des entreprises criminelles des méchants. Le pouvoir légitime vient de Dieu, et celui qui résiste au pouvoir, résiste à l'ordre établi de Dieu. » (1)

Non seulement Léon XIII réprouve l'emploi de la violence contre les représentants de la puissance publique : « L'âme est saisie d'horreur, en effet, quand on voit jusqu'où va l'audace d'hommes perdus, qui, foulant aux pieds tout sentiment de religion, de respect pour les lois d'humanité, ne craignent pas de recourir au crime, à l'assassinat, pour ruiner le fondement et la majesté de la puissance publique » (2). Il condamne aussi les moyens violents dont on userait contre la forme d'un gouvernement, tant qu'il n'y aurait pas d'injustice de la part de celui-ci : « Cette forme naît de l'ensemble des circonstances historiques ou nationales, mais toujours humaines qui font surgir dans une nation ses lois traditionnelles, et même fondamentales, et, par celles-ci, se trouve déterminée telle forme particulière de gouvernement... Inutile de rappeler que tous les individus sont tenus d'accepter ces gouvernements, et de ne rien tenter pour les renverser ou pour en changer la forme... De là vient que l'Eglise... a toujours réprouvé les doctrines et toujours condamné les hommes rebelles à l'autorité légitime » (3).

Léon XIII, enfin, appliquant la réfutation qu'il s'est efforcé d'établir de la doctrine de la souveraineté populaire, prononce : « Sous l'empire de ces doctrines, les principes ont fléchi à ce point que, pour beaucoup, c'est

(1) *Acta Leonis XIII*, t. II, p. 185.

(2) Ouv. cit., t. IV, p. 49, Lettre à l'évêque d'Autun (20 décembre 1893).

(3) Ouv. cit., t. III, p. 117, Lettre Encyclique « Au milieu des sollicitudes » du 16 février 1892.

une loi imprescriptible en droit politique, que de pouvoir légitimement soulever des séditions. Car l'opinion prévaut que les chefs du gouvernement ne sont plus que des délégués chargés d'exécuter la volonté du peuple : d'où cette conséquence nécessaire que tout peut également changer au gré du peuple et qu'il y a toujours à craindre des troubles » (1).

C'est à peu près la répétition de l'Encyclique « Quanta cura » promulguée par Pie IX le 8 décembre 1864 : « Certains hommes ne tenant aucun compte des principes les plus certains de la saine raison, osent publier « que la volonté du peuple manifestée par ce qu'ils appellent l'opinion publique ou de telle autre manière, constitue la loi suprême, indépendante de tout droit divin et humain; et que, dans l'ordre politique, les faits accomplis, par cela même qu'ils sont accomplis, ont la valeur du droit » (2).

Il ne faudrait pas conclure de ce qui précède que le gouvernement illégitime à ses débuts parce que né du renversement d'un prédécesseur irréprochable n'acquerra jamais la légitimité. « En politique, plus qu'ailleurs, surviennent des changements inattendus... aux formes politiques adoptées, d'autres formes se substituent, comme notre siècle en montre de nombreux exemples. Ces changements sont loin d'être toujours légitimes à l'origine : il est même difficile qu'ils le soient. Pourtant, le critérium suprême du bien commun et de la tranquillité publique impose l'acceptation de ces nouveaux gouvernements établis en fait, à la place des gouvernements antérieurs qui, en fait, ne sont plus. Ainsi se trouvent suspendues les règles ordinaires de la transmission des pouvoirs, et il peut se faire qu'avec

(1) Ouv. cit., t. II, p. 37, Encyclique « Immortale Dei ».
(2) *Acta Pii IX, Gregorii XVI, Pii VII*, p. 7.

le temps, elles se trouvent abolies » (1). C'est notre hypothèse habituelle de la vacance par abandon tacite après renversement injustifié du souverain légitime. D'après Léon XIII, comme d'après saint Thomas, le bien commun est la règle suprême; ce bien demandait l'exclusive possession du pouvoir par tel ou tel homme ou groupe; peu à peu ce même bien fait passer le pouvoir sur d'autres têtes.

Il semble que, quand la modification aux formes gouvernementales est réclamée par les circonstances, par les changements que le temps a produits au sein même du peuple, Léon XIII admettrait plus facilement la légitimation du gouvernement nouveau, sans cependant aller, nous le savons, jusqu'à approuver la révolte qui n'aurait d'autre but que cette transformation (2). Il s'exprime à ce sujet de la façon suivante dans l'Encyclique « Au milieu des sollicitudes » du 16 février 1892, presqu'aussitôt après le passage déjà cité auquel nous venons de faire allusion : « Cependant, il faut soigneusement le remarquer ici : quelle que soit la forme des pouvoirs civils dans une nation, on ne peut la considérer comme tellement définitive qu'elle doive demeurer immuable... C'est un fait gravé cent fois dans l'histoire que le temps, ce grand transformateur de tout ici-bas, opère dans leurs institutions politiques [des sociétés] de profonds changements. Parfois, il se borne à modifier quelque chose à la forme de gouvernement établie; d'autres fois, il va jusqu'à substituer aux formes primitives, d'autres formes totalement différentes, sans en excepter le mode de transmission du pouvoir souverain. Et comment viennent à se produire ces changements...? Ils succèdent parfois à des crises

(1) *Acta Leonis XIII*, t. III, p. 125, Lettre « Aux Cardinaux français » du 3 mai 1892.

(2) V. ci-dessus, p. 325.

violentes, trop souvent sanglantes, au milieu desquelles les gouvernements préexistants disparaissent en fait; voilà l'anarchie qui domine... Dès lors une nécessité sociale s'impose à la nation; elle doit sans retard pourvoir à elle-même. Comment n'aurait-elle pas le droit, et plus encore le devoir de se défendre contre un état de choses qui la trouble si profondément...? Or cette nécessité sociale justifie la création et l'existence des nouveaux gouvernements, quelque forme qu'ils prennent..., toute la nouveauté se borne à la forme politique des pouvoirs..., elle n'affecte nullement le pouvoir considéré en lui-même... Par conséquent, lorsque les nouveaux gouvernements qui représentent cet immuable pouvoir sont constitués, les accepter n'est pas seulement permis, mais réclamé, voire même imposé par la nécessité du bien social qui les a faits et les maintient. D'autant plus que l'insurrection attise la haine entre citoyens » (1).

Où l'on voit que Léon XIII, ayant supposé des changements provoqués par le temps à la forme des pouvoirs, ne condamne pas les nouveaux gouvernements d'une manière définitive parce qu'ils se sont élevés par la révolte et la violence; il suffit même, à ses yeux, que ces gouvernements soient constitués pour qu'on doive s'y soumettre. Où l'on voit encore que, sans admettre la souveraineté du peuple, Léon XIII juge tout naturel que la nation tire de son sein les éléments du nouveau pouvoir. D'autres textes confirment les dispositions particulièrement favorables de Léon XIII pour les formes nouvelles qui répondent à un progrès : « On ne réprouve pas en soi que le peuple ait sa part plus ou moins grande au gouvernement; cela même, en certains

(1) *Acta Leonis XIII*, t. III, p. 118, Encyclique « Au milieu des sollicitudes » du 16 février 1892.

temps et sous certaines lois, peut devenir non seulement un avantage, mais un devoir pour les citoyens », et un peu plus loin, dans la même Encyclique « Immortale Dei » (1) : « Toujours conséquente avec elle-même [l'Eglise], si d'une part elle repousse une liberté immodérée qui, pour les individus et les peuples, dégénère en licence ou en servitude, de l'autre, elle embrasse de grand cœur les progrès que chaque jour fait naître, si vraiment ils contribuent à la prospérité de cette vie, qui est comme un acheminement vers la vie future et durable à jamais. Ainsi donc, dire que l'Eglise voit de mauvais œil les formes plus modernes des systèmes politiques et repousse en bloc toutes les découvertes du génie contemporain, c'est une calomnie vaine et sans fondement... »

Cependant, ne l'oublions pas, la révolte n'est pas permise si elle n'a pour cause qu'un changement de la forme gouvernementale. « Il n'existe, déclare Léon XIII, qu'une seule raison valable de refuser l'obéissance ; c'est le cas d'un précepte manifestement contraire au droit naturel ou divin, car là où il s'agirait d'enfreindre soit la loi naturelle, soit la volonté de Dieu, le commandement et l'exécution seraient également criminels. Si donc on se trouvait réduit à cette alternative de violer ou les ordres de Dieu ou ceux des gouvernants, il faudrait suivre le précepte de Jésus-Christ qui veut « qu'on rende à César ce qui est à César et à Dieu ce qui est à Dieu », et, à l'exemple des apôtres, on devrait répondre : « Il faut obéir à Dieu plutôt qu'aux hommes » (2). Léon XIII recommande d'ailleurs beaucoup de patience vis-à-vis du pouvoir. La résistance ne doit être que le dernier moyen employé. Peut-elle abou-

(1) Ouv. cit., t. II, p. 43 et 45.

(2) Ouv. cit., t. I, p. 149, Encyclique « Diuturnum », sur l'origine du pouvoir civil, du 29 juin 1881.

tir au renversement du gouvernement tyrannique? Léon XIII ne le dit nulle part. Mais du passage de l'Encyclique « Diuturnum » où il déclare légitimes toutes les formes de gouvernement, il semble qu'on puisse déduire *a contrario* que la révolte peut à la rigueur aller jusque-là. « Rien n'empêche que l'Eglise n'approuve le gouvernement d'un seul ou celui de plusieurs, *pourvu que ce gouvernement soit juste et appliqué au bien commun.* » Le gouvernement injuste n'est-il pas estimé impossible à supporter ?

### § 8. *M. Duguit.*

Avec M. Duguit, c'est le retour à la légitimation plus aisée, plus prompte.

A la différence des auteurs qui l'ont précédé (1), M. Duguit, le savant professeur de Bordeaux, n'admet pas qu'aucun homme ait, en vertu d'un principe quelconque, le droit de commander aux autres. Il faudrait pour cela, affirme-t-il, accepter le droit naturel subjectif, fondé directement sur l'éminente dignité de chaque individu. En effet, la société, au nom de laquelle un homme prétend gouverner légitimement ses semblables, ne serait un Etat, une personne morale sujet de droits, qu'en tant qu'elle personnifierait une collectivité de droits individuels; et ceux-ci *n'existent pas.* Dans l'impossibilité où nous sommes de prouver que l'homme ait jamais vécu isolé, et à l'état que les adeptes de l'Ecole du droit de la nature et des gens ont appelé naturel, comment parviendrions-nous à établir scien-

(1) Sauf peut-être, dans une certaine mesure, M. Rothe, professeur à la Faculté catholique de Lille, que combat, du reste, M de Vareilles, dans ses *Principes fondamentaux du droit*, p. 448 s. — Sauf évidemment aussi Proudhon, mais à un autre point de vue; M. Rothe maintient indirectement l'autorité par la supériorité d'une action sur une autre; Proudhon poursuit la ruine de tout pouvoir. (V. ci-dessus, p. 308.)

tifiquement ces droits? (1) L'échafaudage à l'aide duquel on étaie si généralement les droits des gouvernants s'écroule donc par la base. Ce que M. Duguit reconnaît, c'est la supériorité d'une *volonté*, et d'une action, extériorisation de la volonté, sur une autre, quand celle-ci est moins conforme que celle-là à la règle de droit préexistante, laquelle, nous le verrons, n'a point pour base la nature de l'homme, métaphysiquement découverte, ni sa valeur d'individu.

En vérité, beaucoup de publicistes ont fondé sur la règle de droit, à laquelle ils donnent d'ailleurs pour point de départ l'individu et son éminente dignité, un droit de juridiction et d'exécution qui produisait le même résultat *passager* de subordination d'un homme à son semblable que le peut faire la supériorité d'une action sur une autre. C'est le cas général de ceux qui, ne voulant la société qu'une fois consentie par ses membres, tolèrent auparavant, dans ce qu'ils appellent l'état de nature, au profit de chacun vis-à-vis de tout autre, en même temps que la légitime défense, un droit d'intervention en faveur d'autrui : Locke, le plus caractéristique dans ce sens, appelle cela, — on s'en souvient, — le pouvoir exécutif du droit naturel.

Toutefois, cette juridiction ne peut être que momentanée. Elle ne s'étend pas à plus d'un acte, de quelques-uns peut-être vis-à-vis de la même personne; de telle sorte que celui qui somme, menace et sévit peut avoir lui-même à rendre compte de ses faits et gestes au premier venu, dans une circonstance prochaine.

Si la supériorité de quelqu'un qui assure ainsi l'observation de la loi naturelle s'affirme avec continuité, acquiert le caractère de permanence, et établit, en

(1) *L'Etat, le droit objectif et la loi positive*, t. I, p. 31, et p. 140 s., particul. p. 143.

définitive, la prédominance d'une personne ou d'un groupe de personnes sur une réunion plus vaste de leurs pareilles, les auteurs dont nous parlons, tenants décidés du droit naturel de liberté d'un homme à l'égard des autres, exigent l'acquiescement des membres de cette société au gouvernement de ceux qui se proposent de la conduire.

Il y a donc, de l'avis de ces publicistes, comme un fossé à franchir entre l'état de rapports fortuits, inorganisés, et celui de société civile gouvernée. Et surtout le pouvoir exécutif du droit naturel est un *droit*, ne l'oublions pas; il découle de la nature de l'homme et appartient à chacun justement en tant qu'homme. Pour les systèmes qui ne réclament pas le consentement des assujettis à leur subordination, le fossé dont nous venons de parler n'existe point : la subordination est de nature comme la société, de façon durable.

Pour M. Duguit qui, lui, répétons-le, repousse tout droit d'un homme sur un autre, pas de saut non plus à effectuer. Le passage s'opère insensiblement. Ou plutôt il n'y a point de passage, en droit.

En fait, la force qui ne sera capable, tout d'abord, que d'imposer le triomphe d'une volonté sur une ou quelques autres, s'accroissant, deviendra capable de garantir la suprématie d'une ou plusieurs volontés sur un grand nombre d'autres, jusqu'à finalement réduire tout un peuple à l'obéissance. Mais en droit, qu'est ce qui permettra à cette volonté dominante de maintenir sa domination? Rien de plus que ce qui l'a autorisée à s'exercer contre telle ou telle autre volonté prise séparément. Et cette suprématie n'est pas, cependant, la souveraineté; cela n'est pas un droit subsistant du gouvernant sur le gouverné; c'est une supériorité pratique de la volonté conforme à la règle objective sur la volonté non conforme à cette

règle. D'ailleurs, pourquoi une volonté qui parvient à s'imposer à un grand nombre d'autres changerait-elle de caractère? La société ne naît pas seulement quand ce phénomène se produit. La règle de droit est, en effet, dès le principe, une règle de vie sociale, parce qu'on ne peut concevoir un moment où les hommes ne se soient pas trouvés, dans quelque mesure, en société les uns vis-à-vis des autres (1); de cette façon, sans qu'un acte spécial décide la formation de la société, dès lors qu'une volonté agit vis-à-vis d'une autre volonté, c'est en qualité de volonté participant à une société qu'elle est régie et guidée. Et ainsi, cette règle qui tient lieu de la règle de droit de l'état de nature dont nous parlions tout à l'heure, joue également le rôle de la volonté générale chez Rousseau. On n'a pas oublié que la « volonté générale » est la volonté constante de tous les membres d'un groupe humain de vivre et de continuer à vivre en société. La règle de droit de M. Duguit, toute objective (2), assure-t-il, c'est-à-dire ne prenant pas sa source dans la nature des sujets mêmes qu'elle domine est, en effet, la suivante : « Coopérer à la réalisation de la solidarité sociale sous ses deux formes » (3), solidarité par similitudes, solidarité par division du travail. Cette règle a pour but et pour résultat de cimenter les liens sociaux; n'en est-il pas de même de la volonté générale ? Toutefois, ici, pas de volonté à consulter; la règle s'impose d'elle-même. Non point qu'elle présente un caractère proprement obligatoire; M. Duguit rejette la métaphysique

(1) Ouv. cit., t. I, p. 31.

(2) Ouv. cit., t. I, p. 92 : « Nous repoussons toutes les doctrines, qui fondent le droit et la morale sur l'existence de droits et de devoirs individuels antérieurs à toute société, appartenant à l'homme et s'imposant à l'homme parce qu'il est homme. » Et même t., p. 147.

(3) Ouv. cit., t. I, p. 89.

sur laquelle tant d'auteurs, Rousseau entre autres, fondent le droit et l'obligation. Mais elle se révèle scientifiquement, estime le distingué professeur, comme une nécessité inéluctable autant que la société elle-même qui n'est que le fait d'interdépendance dont elle exprime précisément la permanence et la nécessité; de là sa valeur impérative (1).

De même donc que la conformité à cette règle objective justifie l'action extérieure d'une volonté isolée sur les manifestations d'une autre volonté isolée, elle justifie l'action d'une volonté ou d'un faisceau de volontés sur les manifestations d'une multitude d'autres volontés, et légitime ainsi, par contre-coup, les gouvernants. Mais, — et c'est là le caractère spécifique du système, en quelque sorte, — elle les légitime acte par acte, ou plutôt, car il faut le répéter, c'est la meilleure manière d'être exact, elle légitime leurs actes les uns après les autres, et en en légitimant une suite considérable, elle ne fait que légitimer leur action au fur et à mesure qu'elle se produit. En réalité, aucun droit n'est attaché à la personne des gouvernants, mais les pouvoirs légitimes se renouvellent incessamment en eux en même temps que se succèdent les volontés conformes à la règle objective, adéquates à la solidarité sociale. Il n'y a donc pas de légitimité créée une fois pour toutes, puis maintenue; la légitimité se crée continuellement, en même temps qu'elle se maintient. Il n'y

(1) Ouv. et t. cit., p. 91 : « La règle de conduite est sociale par son fondement, en ce sens qu'elle n'existe que parce que les hommes vivent en société... Comme l'homme ne peut vivre qu'en société, a toujours vécu en société, cette règle de conduite a toujours existé et existera toujours... [p. 92 :] Nous repoussons sans doute toute assimilation aux formations biologiques, mais nous admettons sans hésiter que le droit et la morale sont des produits naturels des rapports sociaux... La règle de conduite est un produit social, ou plutôt elle est la société elle-même, en ce sens que l'existence de la société implique l'existence d'une règle de conduite. »

a plus de légitimité par origine; c'est la légitimité *par exercice* dans toute la rigueur de cette expression (1).

On voit, tout de suite, les conséquences de ces principes à l'égard des gouvernements de fait, tels que nous les comprenons.

Y a-t-il vacance : toute force qui s'exerce en faveur de la solidarité est légitime, et, au besoin, gouverne légitimement.

Y a-t-il un gouvernement : « Les gouvernés ont-ils le pouvoir juridique d'opposer la force à la force, lorsque les gouvernants font des actes de contrainte contraires au droit? Il n'y aura de véritable sanction aux devoirs objectifs de l'Etat, que si on va jusque-là, jusqu'au droit à l'insurrection. Tout gouvernement, quel qu'il soit, qui emploie la force dont il dispose contre le droit, est un gouvernement oppresseur; et les gouvernés opprimés ont le devoir et le pouvoir juridiques de le renverser même par la force. Le pouvoir politique est un simple fait; c'est une force consciente plus grande que toute autre force. Si elle s'exerce conformément au droit, elle s'impose légitimement; si elle viole la règle du droit, elle reste un fait, une violence matérielle. Toute force consciente doit lutter contre elle... Un gouvernement tyrannique est une force brutale; toute force qui s'élève contre lui, dans le but d'assurer le respect du droit, est parfaitement légitime, puisqu'elle est déterminée par

(1) Ouv. et t. cit., p. 255 : « Le pouvoir politique, quelle que soit sa forme, n'est donc jamais légitime par son origine. Monarchie, aristocratie, démocratie, royauté, république, ces différentes formes de pouvoir politique ne sont que le produit de l'évolution, et n'ont pas plus l'une que l'autre, en elles-mêmes, le caractère d'un gouvernement légitime; elles sont la traduction en un langage conventionnel de ce fait qu'un seul, quelques-uns ou une majorité sont plus forts que les autres. Mais si le pouvoir politique n'est jamais légitime par son origine, s'il est en soi un fait étranger au droit, il peut devenir légitime par son exercice; il peut devenir un *Rechtsstaat* par la manière dont il s'exerce. Nous touchons ainsi au point capital. »

un but de solidarité. Ce n'est pas cette force opposante qui est révolutionnaire, elle représente au contraire le droit; c'est le gouvernement tyrannique qui est révolutionnaire. Tout gouvernement, établi par la force d'une révolution qui a renversé un gouvernement tyrannique, est un gouvernement légitime, si la révolution a été faite en vue du droit; il restera légitime tant qu'il remplira les devoirs que lui impose le droit et ne dépassera pas les pouvoirs qu'il lui reconnaît. Si à son tour il viole le droit, il devient une force illégitime, et toute force consciente a le devoir et le pouvoir juridiques de le renverser, si elle en a la possibilité » (1).

A supposer qu'il y ait eu un contrat passé entre les gouvernants et la nation, la solidarité les oblige à le tenir : « Toute situation juridique subjective est une émanation directe de la règle objective; et si l'Etat est soumis à la règle de droit, la situation juridique subjective, créée conformément à cette règle, l'oblige, comme elle oblige toute volonté individuelle qu'elle atteint légitimement. Les gouvernants, dira-t-on, violeront ces obligations; et il n'y a pas de puissance qui puisse les contraindre à les respecter; un roi absolu, un parlement, une assemblée du peuple pourront toujours déclarer qu'ils ne sont point tenus de respecter les engagements pris. Oui assurément. Et finalement, l'insurrection sera le seul moyen d'obtenir satisfaction » (2).

Si le gouvernement n'a pas, de quelque manière, violé le droit objectif, évidemment la révolte est illégitime. Mais il serait excessif de prétendre que le gouvernement qui en sort est lui-même illégitime. Pour cela, il faudrait que le prédécesseur malheureux ait des droits; il n'en a aucun, nous le savons. Le gouver-

(1) Ouv. cit., t. I, p. 312.
(2) Ouv. et t. cit., p. 376.

nement nouveau se trouve, en fait, plus fort que n'était fort, en fait, le gouvernement jusque-là au pouvoir : c'est une supériorité pour ainsi dire matérielle qui en remplace une autre. Aucune n'est un droit. Mais les actes de la nouvelle peuvent être de droit comme ceux de l'ancienne. Et ainsi, le gouvernement nouveau est susceptible de gouverner légitimement presque dès la première minute de son avènement; il suffit qu'il se conforme à la règle de solidarité.

Et ainsi pratiquement, toutes les espèces de gouvernement de fait peuvent se légitimer en principe, quoique la révolte soit parfois réprouvée : on arrive, au point de vue de la stabilité des gouvernements, à un résultat semblable à celui de la doctrine de M. Courcelle-Seneuil.

Il est intéressant d'observer que M. Duguit, contrairement à l'ensemble des auteurs de la série à laquelle nous l'avons rattaché, n'est pas l'ennemi de la participation du peuple d'une façon plus ou moins directe à l'exercice du pouvoir, mais dans cette participation il ne voit pas le pouvoir primordial, la souveraineté du peuple, mieux que cela, *il ne voit pas un droit* quelconque : « Le principe de la souveraineté nationale est non seulement indémontré et indémontrable; mais il est encore inutile. Plus que personne nous croyons qu'il est bon et équitable que la plus grande quantité possible d'individus soient associés à la puissance politique dans un pays donné, et nous estimons que le *progrès* consiste avant tout à élever le degré de culture générale et à faire participer à la puissance politique un nombre toujours plus grand d'individus. En un mot, le suffrage universel réglementé et organisé est l'idéal vers lequel nous désirons que tendent tous les Etats » (1). M. Duguit dit encore : « Quand,

(1) *Traité de droit constitutionnel*, p. 33.

comme nous, on nie l'existence de la personnalité et de la souveraineté de la nation... ceux-ci [ses membres] *ne peuvent évidemment avoir un droit* à faire partie du corps des citoyens. Chaque législation positive organise la composition du corps électoral sous l'action du milieu dans lequel elle évolue, et les membres du corps électoral sont placés dans une situation légale ou objective. Assurément il est à souhaiter que le progrès des lumières, que le sentiment plus profond et plus net de la solidarité sociale permette à tous les pays d'arriver à une large extension du droit de suffrage. Cela n'est *pas une question de droit, mais seulement une question de fait* » (1).

Dans cette dernière série d'auteurs, l'intangibilité du pouvoir est décidément disparue, comme dans la précédente. Plus de droit absolu du gouvernement sur son autorité et même, dans le dernier système examiné, plus de droit du tout. Quel chemin parcouru de Bonald à M. Duguit! Et pourtant, il ne s'agit là que de doctrines d'où est exclue la nécessité de l'intervention populaire. Mais l'idée de progrès, ou d'évolution, de changement, s'est, avec plus ou moins de netteté et d'intensité, glissée un peu partout; elle est venue accroître les exigences à l'égard du pouvoir; la bonne administration ne consiste pas seulement pour beaucoup à éviter certains abus; elle implique la marche constante vers cet idéal, qu'on croit voir et qu'on espère atteindre, ou que l'on se résigne à poursuivre sans le bien comprendre, satisfait que l'on est de le deviner derrière le voile de l'inconnaissable. Si l'on veut, donc, la bonne administration a toujours le même objet, mais au nombre des abus se comptent la régression ou le piétinement sur

(1) *Traité de droit constitutionnel*, p. 314.

place. Ces deux attitudes justifient les révoltes; au point que les auteurs semblent omettre de parler des abus proprement dits; il est vrai que ceux-ci rentrent *a fortiori* dans les actes d'opposition au train naturel des choses.

Et ainsi, aux yeux de plusieurs, le renversement du gouvernement régnant devient un procédé assez couramment légitime : non point tant que dans les doctrines de souveraineté populaire inaliénable en ce qui concerne la part d'autorité que délègue le peuple, part qu'il a toujours droit de reprendre; mais plus, en somme, que dans celles où le peuple a seulement droit de punir de leurs excès, au moyen de la déchéance, le prince ou les personnes qui en tiennent lieu, puisqu'il y a plus d'occasions. Ce disant, nous pensons surtout aux systèmes partisans de la souveraineté populaire antérieurs au XIX$^{e}$ siècle.

Nous savons en effet que, depuis, les mêmes idées de transformation incessante du droit ont pénétré, dans une large mesure, les doctrines à base de souveraineté populaire; et qu'elles sont, avec la superposition des deux légitimations, par la nécessité et par la volonté du peuple, cause des différents degrés de légitimité, dont elles demeurent ici l'unique générateur.

La signification du rapprochement que nous venons d'établir entre ces théories opposées se manifeste encore avec plus d'éclat à l'égard de la légitimité du gouvernement qui remplace le gouvernement renversé; car il faut, pour les tenants de la souveraineté populaire, même quand la révolution a pu être l'œuvre de particuliers, que ce soit le peuple lui-même qui opère cette reconstruction, ou, du moins, qu'il l'approuve; chez nos derniers auteurs, point n'en est besoin; n'importe qui, présentant les qualités requises par le droit, est chef légitime, de façon provisoire ou définitive. Seul ferait

exception à la série des publicistes qui pensent ainsi M. de Vareilles-Sommières, pour le cas d'abandon après révolte injuste; il exige au pouvoir des personnes déterminées : or, précisément, M. de Vareilles paraît n'avoir que fort peu cure des exigences d'une évolution quelconque; ce qui a été le préoccupe plus que ce qui semble devoir être.

Dans notre dernier groupe d'auteurs, il s'en trouve même qui témoignent autant ou plus de respect que les autres pour le gouvernement établi et qui plus facilement qu'aucun légitiment son remplaçant. Ainsi, Jhering et M. Duguit, n'admettant, comme Comte, Savigny, etc., que la révolte au cas de méconnaissance des nécessités de l'évolution, et légitimant néanmoins tout de suite, ou presque, les gouvernements qui doivent leur élévation à une révolte injustifiée; ainsi, M. Courcelle-Seneuil, légitimant aussi aisément des gouvernements pareils, et proscrivant *toujours* la rébellion, donc plus sévère que tous. Mais ces auteurs ne soutiennent une opinion à première vue aussi contradictoire que parce qu'ils nient le droit subjectif ou parce qu'ils érigent le fait en droit : ce qui est (au moins en conformité de la règle objective) est nécessairement alors ce qu'on doit respecter. Proudhon, avec cette différence qu'il ne met aucun frein aux tendances séditieuses, arrive au même résultat pratique, en ne légitimant rien, mais en tolérant tout jusqu'à nouvel ordre.

Cependant, Saint-Simon, Comte, Savigny, Bluntschli, Taine, de Vareilles, les papes, qui admettent plus ou moins largement l'éversion du gouvernement établi, et toujours parce qu'ils jugent son administration illégitime, qui, en tout cas, ne repoussent pas *a priori* la révolte, soumettent à des conditions plus rigoureuses la légitimité du gouvernement de fait; ils la font précisément dépendre, suivant un rapport exact, de

la légitimité de la révolte précédente, à supposer, bien entendu, qu'il n'y ait point vacance. Chez eux ne se rencontre pas la légitimité immédiate du gouvernement de fait qu'une révolution injuste a mis en possession du sceptre.

Ce sont donc les doctrines qui, tout d'abord, paraîtraient moins subversives, qui le sont, en réalité, davantage.

En définitive, et à tout bien considérer, les doctrines dans lesquelles n'entre pas la souveraineté populaire sont, pour la plupart, plus favorables à la stabilité des gouvernements établis que les systèmes de souveraineté populaire inaliénable; avec les seconds, la volonté de renverser le gouvernement suffit; les premières exigent une volonté juste, et qui n'est pas juste par elle-même; la différence est souvent énorme. Elle se constate surtout dans les doctrines de Savigny, de Taine, de M. de Vareilles-Sommières, des papes, et plus particulièrement dans les deux dernières, c'est-à-dire dans les doctrines catholiques. Rien d'étonnant, puisque les pontifes romains ne concèdent au progrès qu'un rôle réduit et plutôt indirect dans la légitimitation des gouvernements de fait, et puisque M. de Vareilles, nous le disions tout à l'heure, ne paraît pas se préoccuper de cet élément.

# DEUXIÈME PARTIE

## LES FAITS DEPUIS 1789 EN FRANCE

Après avoir passé en revue les doctrines, nous allons quitter le domaine aride de la théorie pure et pénétrer dans le domaine, d'aspect plus contrarié, plus heurté, plus vivant aussi, des faits de notre histoire depuis quelque cent ans.

Nous n'examinerons pas seulement les gestes extérieurs et les effets qu'ils ont produits, mais plutôt les pensées qui les ont inspirées; donc les idées encore, mais les idées en action.

Efforçons-nous d'y découvrir la trace des conceptions abstraites. Voyons, en quelque sorte, le retentissement du cerveau du philosophe sur l'activité frémissante des hommes politiques et du peuple. Sans doute, n'essayons pas de nous demander quelle a été au juste la part de chacun des systèmes que nous avons examinés sur chacune des révolutions et des légitimations de gouvernements de fait; les hommes de coups de main et de coups de force se soucient peu, d'ordinaire, et ne prennent pas le temps d'appliquer mathématiquement et dans tous ses détails, à le supposer réalisable, un bâti jusque-là purement intellectuel. Ils essaient simplement de mettre au plus vite au rang des institutions, et d'accommoder aux circonstances un composé plus

ou moins exactement cohérent de leurs opinions personnelles et d'un ensemble d'idées du même genre empruntées à toute une série d'auteurs dont ils ne connaissent pas toujours au juste la part contributive. C'est seulement, en général, cet apport collectif de toute une Ecole que l'on pourra nettement identifier. Peu importe; c'est à un point de vue humain que nous nous plaçons, et nous ne nous occupons avec tant de soin des théories particulières que pour mieux en dégager la synthèse; ce qui nous intéresse surtout, ce sont les grands courants. Et puis, il arrivera qu'on sera en mesure de reconnaître, sans chance sérieuse d'erreur, le sceau de tel ou tel sur un événement donné; et ce sera tant mieux pour la précision et la détermination de l'influence de cet homme, de ce penseur.

Il y aura même des cas où ce point de vue particulier semblera primer le point de vue général; nous voulons parler des appréciations et des indications données, des impulsions exercées sur les événements en train de se dérouler, par les esprits dont nous avons analysé plus haut les systèmes en tant qu'ils planaient au-dessus des contingences. Nous verrons alors s'ils restent conséquents dans la pratique avec leurs principes transcendentaux. Et cela ne manquera pas non plus de piquant.

Notre intention n'est pas de nous arrêter longtemps à l'examen des fondements attribués par les contemporains des gouvernements de fait de l'époque révolutionnaire à la légitimité de ces derniers. Le faire, ce serait entrer dans une étude approfondie des droits respectivement affirmés par le peuple et par le roi, et par les champions de l'un et de l'autre; ce serait dépouiller toute la philosophie de la grande Révolution, analyser tous les théoriciens, — et Dieu sait s'il y en eut, — passer en revue l'armée des pamphlétaires, scruter

la presse périodique, faire à nouveau vibrer pour l'entendre la parole des orateurs d'assemblées politiques, prêter l'oreille aux tirades boursouflées des déclamateurs de clubs et aux harangues pleines de feu des tribuns de carrefours; ce serait, à une époque où tout le monde discutait de ces graves questions, écouter aux portes et décacheter les lettres. Une telle besogne réclamerait des volumes. Sans voir les choses spécialement sous l'angle de la légitimité des gouvernements de fait, d'autres, plus autorisés que nous, l'ont déjà faite à demi, de manière incidente.

Nous nous bornerons, nous qui de ce bouillonnement général ne voulons qu'extraire la substance de quelques courts chapitres, à suivre les discussions de la tribune parlementaire (comme on dirait aujourd'hui), à enregistrer les déclarations du pouvoir exécutif, à noter les résultats des premières et des secondes; nous lèverons, pour ainsi dire, dans ces régions supérieures, la fleur, elle-même brûlante, des ferments tumultueux qui s'agitaient en dessous; nous y recueillerons l'écho des controverses passionnées qui bouleversaient toute la nation. Grâce à leur caractère de microcosme, les sphères politiques nous fourniront, pensons-nous, une image réduite, mais fidèle, du milieu d'où elles étaient sorties et où elles continuaient à vivre. Et comme elles sont encore les auteurs les plus directs, au moins les instruments les plus immédiatement discernables de la chute des gouvernements constitués et de l'élévation des gouvernements de fait, c'est en elles que nous trouverons plus qu'ailleurs exprimées les raisons prétendues de leur légitimité.

En ce qui concerne les révolutions postérieures, celles du XIX$^{e}$ siècle proprement dit, et les gouvernements de fait qui en ont été les fruits, comme ils furent la cause ou la suite, en notre pays, d'un bou-

leversement beaucoup moins considérable, comme ils mirent beaucoup moins d'esprits, et surtout comme ils les laissèrent moins longtemps en ébullition, comme il en est sorti beaucoup moins d'ouvrages de toute espèce et de toute valeur, comme d'autre part les écrivains postérieurs en ont moins fouillé tous les recoins, nous essaierons, sans pourtant avoir la prétention d'être complet, de montrer ce qui légitimait les gouvernements de fait non seulement aux yeux de ceux qui les ont personnellement construits, mais de leurs adversaires dans les Chambres élues ou héréditaires, et de leurs défenseurs ou de leurs contempteurs à des degrés divers dans les brochures, revues, journaux, lettres quelquefois, de toutes les catégories de personnes enfin qui, au moins par leur soumission ou leur impatience, les ont soutenus ou ébranlés. Il n'y a que les détails journaliers de la vie du peuple que nous ayons, là encore, laissés de côté; sinon, nous nous serions trouvé entraîné trop loin, bien au-delà du cadre de ce modeste travail.

## CHAPITRE PREMIER

### Gouvernement de l'Assemblée nationale jusqu'à la Constitution provisoire (17 juin—5 octobre 1789)

Les causes de ce gouvernement sont celles mêmes de la grande Révolution. — Les députés aux Etats Généraux, surtout ceux du Tiers, élus à un suffrage quasi-universel, mais à deux degrés, et parfois avec un mandat impératif, comme mandataires de chaque bailliage, se jugent néanmoins représentants de la Nation, personne morale distincte des individus qui la composent. — C'est au nom de la souveraineté de cette Nation qu'ils s'insurgent contre le roi et renversent le gouvernement monarchique absolu. — Les idées de J.-J. Rousseau qu'ils ne partagent pas entièrement exercent cependant sur eux une grande influence. — Quoique n'émanant pas exactement de la collection des individus libres et égaux, et ne se jugeant pas tenus par leurs volontés particulières, leur mode d'élection fait d'ailleurs qu'ils représentent assez fidèlement les volontés de la masse. — Dans la souveraineté nationale, qu'ils croient incarner, ils prétendent puiser toute légitimité. — Ils fondent sur elle en particulier leur pouvoir constituant.

Tout le monde connaît les circonstances qui entourèrent l'avènement de l'Assemblée nationale ; ce sont celles mêmes qui constituèrent le prélude du grand cataclysme d'où est sortie l'époque contemporaine; nous ne nous y attarderons pas.

On sait que les Etats Généraux, rendus indispensables par un besoin pressant de réformes en toutes sortes de domaines, furent convoqués par un arrêt du Conseil du Roi du 27 décembre 1788, et se réunirent pour la première fois à Versailles le 5 mai de l'année suivante.

Le mode d'élection des députés avait été fixé par le

règlement du 24 janvier 1789 (1). Les circonscriptions électorales étaient le bailliage et la sénéchaussée. Elles nommaient un nombre de députés du Tiers égal à celui des députés des deux autres ordres.

Les nobles pouvaient, en cette seule qualité, élire personnellement et directement dans les bailliages. A Paris seulement, il y eut pour eux vingt assemblées primaires, à cause de leur grand nombre. Les possesseurs de fiefs avaient l'avantage de voter par procureur dans chaque bailliage où ils possédaient un fief.

Le clergé des villes élisait à deux degrés, à raison d'un député par vingt ecclésiastiques; le clergé des campagnes élisait directement.

Quant au Tiers-Etat, tout Français âgé de 25 ans, ayant un domicile et payant une contribution quelconque, était électeur. A Paris, quelques restrictions furent édictées concernant les pauvres. Mais partout, les élections étaient pour le Tiers à plusieurs degrés. Dans les campagnes, les habitants d'une paroisse formaient une seule assemblée qui rédigeait les cahiers de doléances, et députait quelques-uns de ses membres à l'assemblée de bailliage chargée d'élire les représentants définitifs. Dans les villes, les gens des corporations se réunissaient d'un côté, les autres d'un autre; chacune des assemblées envoyait des délégués à l'Hôtel de Ville, lesquels nommaient les députés à l'assemblée de bailliage, investie du rôle que l'on sait.

Les assemblées de bailliage étaient donc composées de membres élus et de membres non élus, ces derniers pourvus d'un droit personnel.

On voit que, si les Etats généraux étaient l'émanation d'une sorte de suffrage universel auquel avaient

(1) Nous empruntons la plupart des détails qui vont suivre au *Cours de droit constitutionnel comparé*, professé par M. Basdevant, à la Faculté de Droit de Rennes en 1904-1905.

pris part les sujets les plus obscurs comme les dignitaires les plus marquants de Sa Majesté le Roi de France, quelques-uns de ceux-ci, et les classes élevées en général, valant à eux seuls une quantité de ceux-là, gardaient une prépondérance énorme dans la formation desdits Etats. On avait, il est vrai, donné double représentation au Tiers; c'était lui permettre de contrebalancer les deux autres ordres réunis, voire de les dominer, grâce aux divisions inévitables qui se produiraient dans leur sein. Encore fallait-il pour cela qu'on pût opposer voix à voix, que le vote eût lieu par tête. Or l'arrêt du Conseil avait spécifié que la double représentation ne préjugeait de rien quant au mode de votation.

En somme, avec quelques concessions de forme aux tendances de l'époque, les Etats restaient une institution d'ancien régime, fondée sur des traditions historiques et les principes, à la Fénelon, d'une monarchie héréditaire. C'est, du moins, ainsi que les concevaient Louis XVI et son entourage; c'est suivant ces vues qu'ils les avaient organisés.

On aurait pu, en effet, voir en eux, tels qu'ils se présentaient, sans y rien changer, une représentation du peuple souverain. Il aurait suffi d'avoir les idées d'Hotman, de Languet, de Jurieu, peut-être de Mably. Et même, le lien entre la masse de la Nation et les représentants élus eût été beaucoup plus étroit que chez Languet par exemple.

Mais ces théories-là étaient quelque peu vieillies et démodées. A la Cour, on eût cru, les adoptant, baisser pavillon devant les sectateurs de Rousseau et Siéyès, avoir l'air de se laisser effrayer par les clameurs démagogiques. Et du côté opposé, on les jugeait, au contraire, timides et puériles : les principes de Rousseau et de Siéyès dépassaient de beaucoup par leur hardiesse

ceux des vieux philosophes et devançaient encore Mably.

Il y avait donc antagonisme radical entre les idées du roi et des siens, d'une part, et, d'autre part, les idées de la grande majorité des membres du Tiers redevables, en dernier lieu, au grand vicaire de Chartres de la convocation des Etats et de leur propre doublement.

Un choc était inévitable. Le Tiers devait être tenté ou de tenir pour nuls les Etats constitués suivant les ordonnances royales, et, déposant le roi ou n'en voulant se soucier, d'élever une représentation populaire de tous les individus considérés comme égaux suivant la tradition rousseauiste, ou d'accommoder l'organisation des Etats avec ses conceptions en un système différent de ceux d'Hotman, Languet, etc. Les circonstances et le point où il se trouvait de son évolution firent qu'il s'arrêta à ce dernier parti; ce qui ne l'empêcha point d'accomplir, sous des formes atténuées, une révolution véritable, et d'instaurer un gouvernement illégal et de fait.

Ce bouleversement de l'ordre ancien ne pouvait se produire, la chose est manifeste, qu'en renversant un gouvernement, puisque le pouvoir était occupé : pour nous en référer à nos hypothèses doctrinales, disons qu'il n'y avait pas vacance. On devait se lancer délibérément non seulement dans l'illégalité, mais dans l'illégitimité, ou prétendre justifier l'*insurrection*. C'est ce qu'on fit : « Si donc le peuple promet simplement d'obéir, avait dit Rousseau, il se dissout par cet acte, il perd sa qualité de peuple; à l'instant qu'il y a un maître, il n'y a plus de souverain, et, dès lors, le corps politique est détruit » (1). C'est cette idée qui domine

(1) V. ci-dessus, p. 116.

le Tiers, à cela près que peuple et représentation du peuple, pour lui comme pour Siéyès, l'un de ses membres, s'équivalent. Le roi réunissant dans ses mains tous les pouvoirs, est une monstruosité juridique; le peuple a le droit de le contraindre à rentrer dans les limites qu'assignent à son autorité les principes du droit naturel, et de garder pour soi-même la vraie souveraineté. « A l'instant, dit encore Rousseau, que le gouvernement usurpe la souveraineté, le pacte social est rompu; et tous les simples citoyens rentrés de droit dans leur liberté naturelle sont forcés, mais non pas obligés d'obéir » (1). Tels sont les principes qui, on va le voir, guideront le Tiers dans sa rébellion contre le roi, et la rendront, à ses yeux, irréprochable, presque sainte (2).

La vérification des pouvoirs des députés offrit au Tiers l'occasion attendue.

Comme les actes du roi n'avaient pas fixé qui la ferait, des commissaires royaux ou les membres mêmes de l'Assemblée, ces derniers furent amenés à la retenir.

Restait à savoir si elle s'opérerait en commun, ou séparément, dans chacun des trois ordres. Dès la première séance, le 5 mai, Barentin, garde des Sceaux, posait la question du vote en commun, sans la résoudre, et l'abandonnait aux délibérations des Etats. Presque aussitôt, la Noblesse et le Clergé, mais celui-ci à une faible majorité, votèrent la vérification séparée des pouvoirs de leurs membres. Le Tiers affecta d'abord de se considérer comme une agrégation d'individus,

(1) V. ci-dessus, p. 125.

(2) On remarquera que, s'il y a eu renversement d'un gouvernement, et donc insurrection, ce fut moins, — à considérer les motifs invoqués, — pour ceux de l'acte qu'on appelle généralement, en droit, *insurrection*, pour des abus d'un pouvoir légitime d'origine, que pour l'illégitimité radicale de ce pouvoir.

non comme une assemblée constituée, la double représentation entraînant, à ses yeux, la délibération en commun. Le 8 mai, Rewbell parla en faveur de la formation des représentants du Tiers en un corps provisoirement organisé même avant la vérification des pouvoirs; il tira argument, dans ce sens, de la nécessité où l'ensemble des députés aux Etats auraient été de se tenir pour une réunion organisée, pendant la période correspondante de leur formation (1). Le 18, le Tiers, semblant se relâcher un peu de ses principes, nomma des délégués pour s'entendre avec ceux des deux autres ordres. Le 5 juin, Mirabeau proteste contre l'intrusion du Conseil royal dans la vérification des pouvoirs, et contre le rappel qu'on fait des traditions, les députés n'étant plus, remarque-t-il, des notables chargés de « se douloir », mais des représentants véritables du peuple, investis de sa souveraineté, et qui, même s'il existait une charte fixant les mutuelles frontières des puissances populaire et royale, seraient en droit d'y déroger (2). Le 10 du même mois, l'abbé Siéyès constata qu'il avait été reconnu dans les conférences que les pouvoirs des députés ne pouvaient « être soumis à un autre jugement qu'à celui de la collection des représentants de la nation »; et donc, comme ses collègues et lui devaient compte à la nation de l'emploi de leur temps, qu'il leur restait à sommer MM. de la Noblesse et du Clergé de se joindre à eux pour procéder à cet examen, et à se former, avec les autres représentants de la nation, en Assemblée nationale. Le 12, les Communes, autrement dit le Tiers, se nomment un président. Le 13 et le 14, quelques membres du Clergé s'y viennent mêler. Le 15, Mirabeau met en vedette,

(1) *Moniteur universel*, n$^{os}$ du 6 au 14 mai 1789, p. 15.
(2) *Archives parlementaires*, t. VIII, p. 84.

pour ainsi parler, l'*illégalité* de la formation proposée par Siéyès, la nécessité pour les Etats de s'en tenir aux limites de leur titre, et l'impossibilité, s'ils le voulaient changer, et malgré le devoir qu'ils auront de le changer ensuite, de se passer maintenant de la sanction du roi; il propose la dénomination, peu compromettante à ses yeux, de « représentants du peuple français », le mot « peuple » permettant de désigner indifféremment le Tiers ou tous les ordres (1). Les 16, 17 et 18, Siéyès développa cette idée que, la Nation vivant de travaux particuliers et de fonctions publiques, le Tiers suffisait à former la nation et le Clergé s'y confondait; mais que la Noblesse était un ordre fainéant, vivant en dehors de la nation et ne pouvant délibérer que sur ses privilèges; que, pratiquement toutefois, le Tiers ne devait pas repousser les représentants des deux autres ordres, mais les inviter à venir délibérer avec lui, sans que leur absence pût cependant l'empêcher d'agir. Le 17, les Communes adoptèrent les vues de Siéyès : elles décidèrent, par 491 voix contre 90, leur formation définitive en Assemblée nationale, attendu qu'elles comprenaient les représentants des 96 centièmes de la nation, et qu'une telle majorité ne pouvait se laisser paralyser par une minorité malveillante (2).

La distinction des ordres était supprimée et la souveraineté nationale affirmée. Tout pouvoir était considéré comme appartenant essentiellement à une personne morale formée par le corps entier des citoyens de la nation. A la différence de ce que professaient Rousseau et, croyons-nous, Siéyès, dans son *Qu'est-ce que le Tiers?* cette personne morale, quoique résultant toujours de la convergence des volontés individuelles,

(1) Recueil et tome cités, p. 110.
(2) *Ibid.*, p. 128.

puise dans le fait même de cette convergence une réalité tellement distincte des leurs qu'elle s'en détache en quelque sorte pour vivre d'une vie propre et qu'on lui reconnaît une volonté spéciale qui ne se confond pas avec la somme des volontés individuelles; il n'est donc plus nécessaire que celles-ci participent, directement ou non, mais personnellement, à l'*exercice* de la souveraineté; elles n'y ont plus un droit naturel. C'est ainsi que l'on concevra désormais le plus souvent, pendant la période révolutionnaire, la souveraineté nationale. C'est ainsi qu'il faudra la comprendre lorsque nous ne dirons point qu'on en ait fourni d'autres explications. On ne se souciait point de l'assentiment du roi pour opérer la réforme, et tout en admettant la possibilité d'une représentation relativement plus considérable pour les membres des ordres ci-devant privilégiés (c'était le vestige de l'ancien état de choses), on considérait tous les députés comme l'étant non des catégories diverses de citoyens, mais de citoyens tous égaux et électeurs en la même qualité. Et ces électeurs étaient rétroactivement censés avoir voulu au nom et en vertu d'une commission de la nation. Telle était, en effet, l'opinion alors dominante, qui devait se faire jour dans les débats ultérieurs (1).

On méconnaissait l'ancienne Constitution, les volontés royales; on passait carrément outre. C'était bien déjà la révolution et un gouvernement nouveau, illégal, de fait.

Le 20 juin, la salle des séances étant fermée sous le prétexte de préparatifs à faire en vue de la séance royale, les députés s'assemblèrent dans la salle du Jeu de Paume; là eut lieu leur serment historique de ne point

(1) V. *Moniteur*, séance du 11 août 1791, Barnave et Thouret. Siéyès s'était aussi rangé à cet avis; et c'est ce qui nous permet de dire que telle était, dès juin 1789, l'opinion en faveur.

se séparer « jusqu'à ce que la Constitution du royaume soit établie et affermie sur des fondements solides » (1). Par ce geste, ils accentuèrent leur attitude révolutionnaire.

Le 23, se tint en effet la séance royale. Le roi, tout en invitant les ordres à délibérer en commun, parla en maître absolu, investi d'un pouvoir différent de celui de la nation : « Le Roi, est-il dit dans la première déclaration que lut l'un des secrétaires d'Etat, veut que l'ancienne distinction des trois ordres de l'Etat soit conservée en son entier, comme essentiellement liée à la Constitution de son royaume; que les députés librement élus par chacun des trois ordres, formant trois Chambres délibérant par ordre, et pouvant, avec l'approbation du souverain, convenir de délibérer en commun, puissent seuls être considérés comme formant le corps des représentants de la nation. En conséquence, le Roi a déclaré nulles les délibérations prises par les députés de l'ordre du Tiers-Etat, le 17 de ce mois, ainsi que celles qui auraient pu s'ensuivre, comme illégales et inconstitutionnelles. — Art. 2. Sa Majesté déclare valides tous les pouvoirs vérifiés ou à vérifier dans chaque Chambre, sur lesquels il ne s'est point élevé ou ne s'élèvera point de contestation. » Les pouvoirs contestés devaient être vérifiés en commun, et en dernier ressort par le roi, si les deux tiers des voix de l'un des trois ordres réclamaient contre la délibération de l'Assemblée (2).

C'était la proclamation par le pouvoir royal de l'illégalité de l'action du Tiers et de son œuvre; c'était la constatation du caractère de fait du nouveau gouvernement à l'instant même où il paraissait. Dans le

(1) Recueil et tome cités, p. 138, 1re col.
(2) *Ibid.*, p. 143.

discours qui suivit cette déclaration, Louis XVI insista fortement sur ses prérogatives : « Réfléchissez, Messieurs, qu'aucun de vos projets, aucune de vos dispositions ne peut avoir force de loi sans mon approbation spéciale » (1).

Le Tiers allait céder et rentrer dans le droit ancien, ou rompre brusquement en visière à la royauté; dans la seconde hypothèse, on en était arrivé à la période aiguë de la crise, au choc pratique de deux doctrines, de deux croyances, l'une plongeant ses racines dans la nécessité de l'ordre social, appuyée sur des traditions séculaires et forte de l'approbation divine, l'autre recevant une sève jeune et bouillante du droit sacré de liberté, toutes deux s'affirmant avec autant d'intransigeance théorique et d'exclusivisme absolu.

Cette seconde hypothèse se réalisa aussitôt le roi hors de la salle. Qui ne connaît la foudroyante riposte de Mirabeau au marquis de Dreux-Brézé, le grand-maître des cérémonies chargé de renouveler au Tiers l'ordre du roi de se retirer dans le lieu habituel de ses réunions? Nous ne voulons rappeler que quelques mots du discours que Mirabeau tenait à ses collègues au moment où de Brézé prit la parole : « Quelle est cette insultante dictature? L'appareil des armes, la violation du temple national, pour vous commander d'être heureux? Qui vous fait ce commandement? Votre mandataire. Qui vous donne des lois impérieuses? Votre mandataire, lui qui doit les recevoir de vous, de nous, Messieurs, qui sommes revêtus d'un sacerdoce politique et inviolable, de nous enfin, de qui vingt-cinq millions d'hommes attendent un bonheur certain, parce qu'il doit être consenti, donné et reçu par tous... » Mirabeau connaissait son *Contrat social* !

(1) Rec. et t. cit., p. 143.

L'incident fut clos par ces quelques mots, très caractéristiques, de l'abbé Siéyès : « Messieurs, nous sommes aujourd'hui ce que nous étions hier. Délibérons » (1).

Le 24, la majorité du Clergé rejoignit l'Assemblée. Le 25 et le 26, une minorité importante de la Noblesse suivit son exemple. Le 27, ce qui restait des deux anciens ordres privilégiés se réunit, sur l'invitation du roi, à l'Assemblée nationale. Le droit nouveau avait vaincu, entraînant le roi à sa remorque, mais *sans qu'on puisse dire que celui-ci ait jamais approuvé à temps, régulièrement et nettement, les mesures du Tiers, devenu Assemblée nationale*; et à cause de cela l'ensemble du gouvernement, tel qu'il apparaissait désormais, était un gouvernement né en marge de l'ancienne coutume, donc de l'ancienne Constitution et du prononcé de la volonté royale (2); et aucune loi nouvelle n'avait subitement jailli du néant pour remplacer les normes méconnues; dans leur forme improvisée, les pouvoirs publics restaient bien gouvernement de fait.

Les principes que l'Assemblée estimait lui déférer son titre à gouverner devaient lui suffire pour la législation ordinaire. Ne détenait-elle pas la souveraineté? Le roi subsistant à côté d'elle, un titulaire était tout désigné pour former un gouvernement nouveau selon les idées à la mode. Le roi serait le commis de l'Assemblée souveraine à la fonction exécutrice; détenant la souveraineté, l'Assemblée n'avait nul besoin de faire sanctionner ses actes. Faible et débonnaire en face d'hommes décidés et ardents, qui surent profiter

(1) Rec. et t. cit., p. 147.

(2) Ceci est vrai quelle que soit l'opinion qu'on adopte sur le contenu des lois fondamentales du royaume. Même si l'on considère les Etats comme un organe essentiel du gouvernement, personne ne soutient qu'ils aient eu un pouvoir législatif reconnu de tous, sans conteste. Le roi avait ce pouvoir, et seul pouvait changer la nature de l'Assemblée.

des circonstances, Louis XVI subit cet abaissement, et de maître, devint serviteur.

Or donc, cette organisation nouvelle ne dominait pas encore l'Assemblée législatrice qui pouvait la plier incessamment à toutes les fluctuations de son caprice. Elle ne lui reconnaissait pas non plus formellement le pouvoir constituant « à l'anglaise ». Elle n'était pas une constitution vraie, au sens ordinaire du mot, une organisation et une limitation légales des différentes branches de la puissance publique; elle n'était ni une organisation coutumière, ni, comme on l'entendait alors et comme on l'a entendu depuis, une organisation écrite, qui s'imposât au moins dans une certaine mesure à toutes ces branches elles-mêmes, jusqu'à ce que, dans le premier cas, la pratique, la coutume nouvelle, ou, dans le second, un pouvoir déterminé en des formes déterminées, l'eût modifiée. Une telle constitution écrite, l'Assemblée la voulait, c'était son vœu le plus cher, celui qu'elle avait hâte de réaliser. Cette besogne proprement constituante fut, pour l'Assemblée, une occasion d'accentuer son attitude révolutionnaire.

Sans doute, les cahiers du Tiers, tous, disent certains historiens, et une trentaine de cahiers de la Noblesse réclamaient une constitution à la moderne. D'autres cahiers, dont beaucoup du Clergé et quelques-uns de la Noblesse, demandaient une restauration de l'ancienne Constitution française, c'est-à-dire des pouvoirs des Etats dans la monarchie tempérée des XIII^e^ et XIV^e^ siècles. Les députés aux Etats semblaient donc avoir, en cette seule qualité, *mandat de constituer.* Et pourtant, ce mandat n'était pas exprès, et on discutait, parmi les tenants de l'ancien droit, à qui appartenait le *pouvoir constituant.*

Mais, pour la plupart des députés, la question était oiseuse, car les principes dont s'agit n'avaient, à leur sens,

aucune valeur; et ce qui fondait les pouvoirs constituants de l'Assemblée, c'étaient les idées philosophiques de la souveraineté nationale. L'abbé Siéyès était de cet avis et l'un des plus influents. On se rappelle la théorie de son livre. Celle de ses discours n'en diffère pas; les exigences de la pratique lui fournissaient l'occasion d'appliquer la règle d'après laquelle une constituante spéciale n'est pas nécessaire et peut être remplacée par une assemblée ordinaire munie de pouvoirs spéciaux. L'Assemblée était pour ainsi dire revêtue des droits du peuple, qui n'avait plus à les exercer. Ce fut ce fonds de principes qui guida et justifia, aux yeux de leurs auteurs, les actes constituants de l'Assemblée nationale.

Le 2 octobre, le président fut délégué au roi dans le but de lui présenter la Constitution et la Déclaration des Droits de l'Homme. Le 5, le roi y adhéra. Mais on se serait, le cas échéant, passé de son adhésion. D'autres textes complétèrent la rédaction primitive. Louis XVI déclara, le 13 septembre 1791, accepter la Constitution faite en dehors de lui; le 14, il prononça son acceptation solennelle.

Les Etats convertis en Assemblée nationale, légitimant leurs pouvoirs par la souveraineté du peuple français, avaient poussé jusqu'au bout les conséquences de leur nouveau *Credo*. Ils avaient constitué, sans le roi qui prétendait pourtant détenir la plénitude de l'autorité. Sans doute, ils lui avaient demandé sa ratification, mais par simple déférence; rien ne les y obligeait dans leurs idées actuelles. La révolution était consommée.

Ce fut donc en septembre 1791 qu'une Constitution fut définitivement arrêtée, et que l'Assemblée qui commandait aux destinées de la nation cessa d'être constituante pour devenir législative. Mais il importe

de noter qu'à partir du 5 octobre 1789, une Constitution, quelque incomplète qu'elle fût, existait et régissait les rapports de l'Assemblée, en tant que simplement législative, et du roi. Le gouvernement de la France était dès lors légal, d'une légalité transitoire sans doute, mais de façon cependant à ne plus pouvoir être estimé de fait. Appliquant les idées de Rousseau, la souveraineté nationale s'était partiellement réglementée, ce qui ne l'empêchait pas de garder, au point de vue constituant, toute sa liberté.

Les événements montrent que ce qu'on jugeait manquer au gouvernement pour couronner sa légitimité, c'était ce statut écrit, qui, une fois achevé, aurait nom : Constitution de 1791. La base principale de la légitimité était la souveraineté nationale : elle ne suffisait pas. Il avait fallu retrouver une légalité.

En résumé, en 1789, on a pensé, dans les milieux dirigeants du pays, qu'un gouvernement de fait, élevé à l'encontre d'un gouvernement existant, trouvait des bases convenables de légitimation pour tous les pouvoirs dans la volonté d'une représentation de la nation, volonté regardée comme tout à fait indépendante de celle des électeurs individuellement considérés. En fait, cette volonté n'étant que celle des élus de chaque bailliage se trouvait néanmoins assez fortement liée à la volonté de la masse des électeurs. On reconnaissait, du reste, qu'elle était mélangée d'éléments d'une représentation comprise suivant des principes du genre de ceux de Hotman et Mably, l'influence de ces éléments devant rester toujours loin de la prépondérance. On a agi comme jugeant nécessaire à une légitimité complète la constitution écrite dont il vient d'être parlé.

## CHAPITRE II

### Gouvernement de l'Assemblée Nationale Constituante lors de la fuite du Roi (20 juin 1791)

L'Assemblée qui prend en mains, à cette occasion, la totalité du pouvoir, étant malgré son caractère partiel d'Assemblée législative la même qui s'était insurgée, en 1789, contre l'autorité absolue du roi, ce sont les mêmes principes qui justifient à ses yeux la nouvelle extension de son autorité. — Il n'y a pas, d'ailleurs, cette fois, insurrection contre le roi: le pouvoir royal est vacant.

Dans la nuit du 20 au 21 juin 1791, Louis XVI quitta secrètement les Tuileries avec une partie de la famille royale, dont Marie-Antoinette. Tout le monde connaît les circonstances de cette tentative du roi pour s'émanciper de la tutelle populaire et son échec à Varennes.

On sait que la constitution qui serait définitivement acceptée le 14 septembre 1791 par le roi réintégré en ses hautes fonctions, s'appliquait déjà dans ses grands traits depuis le 5 octobre 1789, jour où avait eu lieu une acceptation partielle. L'article 9 posait : « Aucun acte du Corps Législatif ne pourra être considéré comme loi, s'il n'est fait par les représentants de la nation librement et légalement élus, et s'il n'est sanctionné par le monarque. » Et l'article 16 le complétait ainsi : « Le pouvoir exécutif suprême réside exclusivement dans la main du Roi » (1). Solliciter l'agrément du monarque n'était donc plus une simple

(1) *Archives parlementaires*, 1re série, t. 9, p. 237.

question de convenances, c'était, au moins dans le domaine législatif ordinaire, une obligation légale (1). Le monarque en fuite avec sa famille, le pouvoir était *vacant* dans une partie de sa branche législative et dans sa branche exécutive. Sans doute, Louis XVI, à la fin de la déclaration qu'il avait adressée aux Français au moment de son départ, faisait défense expresse « à ses ministres de signer aucun ordre en son nom, jusqu'à ce qu'ils aient reçu des ordres ultérieurs », et enjoignait « au garde du sceau de l'Etat de le lui renvoyer d'abord qu'il en sera requis de sa part » (2). Il prétendait donc conserver par devers lui l'autorité royale. Mais autre chose la prétention, et autre chose la réalité. Il se mettait, par sa disparition, hors d'état d'expédier les affaires courantes, de sanctionner les décrets qu'on lui présenterait. Il ne détenait donc plus, en fait, à ce moment, la moindre parcelle du pouvoir royal qui, sans insurrection d'aucune sorte, restait *vacant*, puisque son fils avait disparu avec lui et qu'aucun prince en état de faire valoir des droits ne se présentait pour recueillir leur succession. La force armée ne lui obéit d'ailleurs pas et lui ôta ainsi le moyen d'imposer le maintien de sa domination. Aussi voit-on, dès le matin du 21 juin, les ministres venir chercher les ordres de l'Assemblée (3); et, sur la proposition faite par le député d'André de décréter que, « provisoirement et jusqu'à ce qu'il en ait été autrement ordonné, tous les décrets rendus par elle seront mis en exécution par les ministres,

(1) On remarque, en effet, que la sanction royale était imposée au Corps Législatif, non à l'Assemblée nationale regardée comme constituante.

(2) Rec. et t. cit, p. 383.

(3) M. Tarbé, ministre des contributions publiques, M. Thévenard, ministre de la marine, M. Delessart, ministre de l'intérieur, M. Duportal, ministre de la guerre, M. de Montmorin, ministre des affaires étrangères, sont successivement introduits dans l'Assemblée.

sans qu'il soit besoin de sanction ni d'acceptation », on entend le ministre de l'intérieur, Delessart, se rallier sans hésitation à l'Assemblée et lui demander son aide (1), et le ministre de la justice, Duport, réclamer d'elle un décret qui l'autorise formellement à apposer le sceau de l'Etat précisément à ses décrets.

Cependant, la loi constitutionnelle ne prévoyait pas le cas et le réglementait moins encore. L'Assemblée, malgré cette lacune, satisfit les différents orateurs. La Constitution n'était plus appliquée. On prenait les mesures réclamées par les besoins de chaque heure, sans se conformer à aucune loi : on était en plein gouvernement de fait. Où l'Assemblée puisait-elle la légitimité de ses actes? où, la légitimité de son pouvoir accru? Dans les principes qui avaient déjà justifié, à ses yeux, le bouleversement de l'ancien régime, dans la souveraineté nationale. La discussion ne traîna pas, ou plutôt il n'y en eut point. Le premier qui exposa l'opinion dominante, ce fut Goupil-Préfeln, et d'une manière assez bizarre. Amoureux, comme la plupart de ses contemporains, de tout ce qui surexcitait les nerfs et frappait l'imagination, il proposa, au milieu de la discussion sur les mesures à prendre qui suivit l'annonce du départ de la famille royale, de faire tirer le canon par intervalles pour avertir la nation du péril dont elle était menacée; et comme quelqu'un ne saisissait pas très bien à quoi servirait de brûler tant de poudre : « Les coups de canon annonceront, dit-il, que le pouvoir exécutif retourne forcément à sa source. » (L'Assemblée devient bruyante), note à cet instant le

(1) Rec. et t. cit, p. 364 : « Dans une circonstance aussi grave, où il y a tant de mesures importantes à prendre, et où les fonctions de ministre peuvent surpasser les forces humaines, je demanderais que l'Assemblée voulût bien m'adjoindre deux de ses membres pour concerter toutes les mesures que l'exécution de ses décrets exige. »

logographe; il y avait donc des opposants, mais ils ne firent pas de résistance sérieuse.

Pétion de Villeneuve appuya la proposition d'André : « Vous avez, s'écria-t-il, le droit de donner aux lois que vous faites le genre de sanction que vous trouvez convenable. C'est un droit que vous avez délégué comme tous les autres : or, en l'absence de celui auquel vous l'avez confié, vous vous trouvez naturellement ressaisis de ce droit, car il faut que ce droit s'exécute, et il ne se trouve en aucune espèce de main. Il est donc convenable que ce droit retourne à sa source » (1). Duport, le ministre de la justice, entrait pleinement dans ses vues, lorsqu'il disait à son tour, en demandant l'autorisation formelle d'apposer le sceau de l'Etat : « C'est le roi qui m'a remis le sceau; en conséquence, il n'y a qu'une délibération de l'Assemblée nationale, une injonction expresse de la volonté souveraine de la nation qui puisse m'autoriser à apposer le sceau sans le consentement du Roi » (2).

En somme, on trouve dans ces différents discours l'affirmation indiscutée de la toute-puissance souveraine de la nation, de son droit absolu de légitimer tout ce qu'elle veut. On y trouve aussi l'opinion que l'Assemblée nationale remplace exactement la nation, que cette Assemblée n'est pas régie elle-même par la Constitution, déjà votée, et redevient pleinement souveraine, en législation ordinaire comme en matière constituante. On y trouve, enfin, sinon l'affirmation du droit de l'Assemblée d'exercer le pouvoir exécutif au même titre que la portion de pouvoir législatif précédemment déléguée au roi, ce qui serait contraire aux idées en faveur, du moins l'affirmation du droit de l'Assemblée

(1) Rec. et t. cit., p. 364, 1re col.
(2) Rec. et t. cit., p. 365, 1re col.

de reprendre l'exécutif et de le remettre en de nouvelles mains, en l'espèce aux ministres.

Cette dernière idée est plus nettement exprimée par Démeunier, parlant au nom du comité de constitution une fois votée la proposition d'André : « Si, dit-il, le premier des fonctionnaires publics déserte son poste ou est enlevé malgré lui, les représentants de la nation revêtus de tous les pouvoirs nécessaires au salut de l'Etat, et à l'activité du gouvernement ont le droit d'y suppléer. L'Assemblée nationale constituante a exercé un droit incontestable » (1).

On se réclamait donc un peu aussi des exigences du moment, du besoin d'ordre. Par ce point, la pratique révolutionnaire mêlait à la théorie révolutionnaire des éléments nettement étrangers : reconnaissons qu'elle n'y insistait guère. C'est essentiellement la toute-puissance du peuple qui légitimait tout, au cas de vacance de l'exécutif comme au cas de renversement du législatif en 1789 : l'influence de Rousseau restait toujours dominante.

Nous savons déjà quels événements mirent fin à ce gouvernement de fait. Le 13 septembre 1791, le roi était appelé non à sanctionner, — car il s'agissait d'une loi constitutionnelle, des orateurs prirent soin de le rappeler, — mais à accepter la Constitution en vigueur, revisée et complétée. Le 14, il vint dans le sein de l'Assemblée prononcer son acceptation solennelle et prêter serment de faire respecter ce nouveau monument de la liberté. Il récupéra par le fait son pouvoir, et l'Assemblée redevenue surtout législative (2) rentra dans les

(1) Rec. et t. cit., p. 420.

(2) La question de savoir si elle pouvait encore prendre des mesures constituantes fut discutée.

bornes que lui désignait la Constitution. Le gouvernement de juin avait vécu. Le 1er octobre, la Législative proprement dite prenait séance et la Constitution commençait à fonctionner dans sa pleine régularité. La loi avait reconquis son empire sur le pouvoir comme sur les citoyens.

## CHAPITRE III

### Gouvernements de l'Assemblée Législative sans le Roi et de la Convention (10 août 1792—26 octobre 1795 ou 4 brumaire an IV)

Le gouvernement de l'Assemblée Législative sans le roi est né d'une véritable insurrection causée par la méfiance du peuple et les hésitations de Louis XVI. L'Assemblée Législative ne jugea pas toutefois son acte proprement insurrectionnel; en dépit de la Constitution qui la plaçait sur un pied d'égalité avec le roi vis-à-vis de la souveraineté nationale, elle était, en fait, plus ou moins consciemment pénétrée de l'idée qu'elle représentait directement la volonté du peuple toujours libre d'abroger sa Constitution. Elle se crut autorisée en cette qualité à exercer tous les pouvoirs, sauf le pouvoir constituant définitif qu'elle préféra abandonner à une Convention élue exprès par le peuple. — La Convention, formée dans ces conditions, fonda sa légitimité sur la souveraineté nationale qu'elle avait reçue en sa plénitude; elle concentra, comme aurait fait la nation elle-même, tous les pouvoirs. Malgré certaine réglementation, elle fut un gouvernement de fait, distinct de celui qui avait provoqué son avènement.

#### § 1. *L'Assemblée Législative sans le roi.*

L'Assemblée Législative, formée en application de la Constitution de 1791 (1) avait été élue, à deux degrés, c'est-à-dire par des « électeurs » dont le choix était confié aux Assemblées primaires; celles-ci se composaient seulement des Français âgés d'au moins 25 ans, qui n'étaient ni serviteurs à gages, ni frappés de con-

(1) V. Esmein, *Eléments de droit constitutionnel*, 2e édit., p. 202 : l'Assemblée fut en réalité élue d'après le décret du 22 décembre 1789; mais ce dernier ne différait de la Constitution que concernant l'éligibilité.

damnations judiciaires, et qui, domiciliés de fait dans le canton depuis un an, payaient une contribution égale à la valeur de trois journées de travail, et étaient inscrits sur les registres de la garde nationale. En vertu de la théorie qui continuait à dominer les sphères politiques, les électeurs étaient réputés élire au nom de la nation, et point en leur nom propre; contrairement à l'idée que nous avons rencontrée chez plusieurs des auteurs « révolutionnaires », l'électorat n'était pas jugé constituer un droit dérivant du droit naturel par l'intermédiaire du contrat social, être la réalisation immédiate de la souveraineté du peuple; la liberté naturelle de chacun était comme absorbée dans la souveraineté de la nation elle-même complètement indépendante des individus à la volonté concordante desquels elle devait son existence : « La qualité d'électeur, disait Barnave le 11 août 1791, n'est qu'une fonction publique à laquelle personne n'a droit, que la société dispense ainsi que le lui prescrit son intérêt... Là où le gouvernement est représentatif, comme c'est pour la société entière que chacun élit, la société... a essentiellement le droit de déterminer les conditions » de l'électorat. Mais, en fait, le système électoral avait été grandement influencé par l'ancienne pratique (1), et, si l'élection avait eu lieu à deux degrés (ce qui d'ailleurs était, aussi, conforme au système électoral employé pour les Etats Généraux), si surtout tout mandat impératif était rigoureusement écarté, si l'essence de la représentation était, comme le disait Rœderer le 10 août 1791, « que chaque individu représenté vive, délibère dans son représentant, qu'il ait confondu par une confiance libre, sa volonté individuelle dans la volonté de celui-ci », les députés, néanmoins, choisis à peu près par la portion du peuple

(1) Ouv. cit., p 198.

qui avait élu les Etats Généraux, se trouvaient nécessairement *refléter* (1) les opinions et les volontés d'une grande quantité de citoyens; le suffrage était restreint, mais peu restreint; le système, somme toute, démocratique.

Ce fut cette Assemblée qui, le 10 août 1792, « considérant que les maux de la patrie sont parvenus à leur comble..., que ces maux dérivent principalement des défiances qu'a inspirées la conduite du chef du pouvoir exécutif, dans une guerre entreprise en son nom contre la Constitution et l'indépendance nationale; que ces défiances ont provoqué de diverses parties de l'Empire un vœu tendant à la révocation de l'autorité *déléguée* à Louis XVI; considérant néanmoins que le corps législatif ne doit ni ne veut agrandir la sienne par aucune usurpation; que dans les circonstances extraordinaires où l'ont placé des événements imprévus par toutes les lois, il ne peut concilier ce qu'il doit à sa fidélité inébranlable à la Constitution, avec sa ferme résolution de s'ensevelir sous les ruines du Temple de la liberté, plutôt que de la laisser périr, qu'en recourant à la souveraineté du peuple... » (2), ce fut cette Assemblée, disons-nous, qui invita le peuple français à former une Convention nationale, et décréta la suspension provisoire du chef du pouvoir exécutif « jusqu'à ce que la Convention nationale ait prononcé sur les mesures qu'elle croira devoir adopter pour assurer la souveraineté du peuple et le règne de la liberté et de l'égalité » (3).

Le caractère hésitant de Louis XVI, après avoir causé le massacre de ses défenseurs en des circonstances qui sont présentes à toutes les mémoires, finissait par le conduire à cette situation humiliée, présage de sa

(1) Ouv. cit., p. 52.
(2) *Archiv. parl.*, 1re série, t. 47, p. 645.
(3) *Ibid.*

ruine. Nous ne parlons, bien entendu, que de la cause immédiate. Le décret rappelait les causes plus lointaines; nous parlons des méfiances, qu'on sut plus tard justifiées, du peuple à l'égard du roi, méfiances qui avait fait naître la fuite de Varennes et que n'avaient cessé d'augmenter, jusqu'à les exaspérer, les événements extérieurs, l'attitude des puissances étrangères.

Le décret dont on vient de lire le texte avait été rendu sans discussion sur la proposition de Vergniaud, organe de la commission extraordinaire des Douze. Ses partisans, à cause de l'inutilité de leur intervention, ses adversaires par suite des tracasseries mesquines dont ils furent l'objet, ne prirent pas la parole. Ils se contentèrent de faire imprimer leur opinion. C'est dans ces annexes de la séance que nous trouvons exposées les raisons invoquées en faveur de la suspension du roi par la Législative et du recours à une Convention pour voter sa déchéance, et les arguments contraires à ces mesures.

L'un des plus ardents à les réclamer fut un certain Pierre-Anastase Torné, évêque et député du Cher. Il appuyait sa requête, concernant la suspension, sur l'article 7 de la section première du chapitre II du titre III de la Constitution, ainsi conçu : « Si le Roi, étant sorti du royaume, n'y rentrait pas après l'invitation qui lui en sera faite par le Corps Législatif, et dans le délai qui sera fixé par la proclamation, lequel ne pourra être moindre de deux mois, il serait censé avoir abdiqué la royauté... les ministres seront tenus, sous leur responsabilité, de faire tous les actes du pouvoir exécutif, dont l'exercice sera suspendu dans la main du Roi absent » (1). L'opinant prétendait tirer de cet article un argument *a fortiori* en faveur de la suspension du

(1) *Archiv. parlem.*, 1re série, t. 47, p. 650 s.

roi pendant les débats relatifs à sa déchéance. Nous doutons de la constitutionnalité d'une interprétation aussi élastique, bien qu'elle ait été adoptée aussi par Gensonné (1); et nous préférerions ici le système que ce dernier préconise à l'égard de la déchéance : le Corps Législatif n'a pas le droit positif de la prononcer, parce que la Constitution ne le lui accorde point, et que pareilles matières sont d'interprétation stricte (2) : n'est-ce pas une sorte de droit politique pénal ? Torné sentait si bien l'insuffisance de son argumentation qu'il invoquait en dernière ligne, comme ressource suprême, la Déclaration des Droits, c'est-à-dire le droit naturel lui-même : « Laissons, s'écrie-t-il, l'hypocrisie politique s'attacher judaïquement à la lettre qui tue pour tuer par elle la liberté nationale : rien n'est plus constitutionnel que ce qui, dans le silence de la Constitution, est consacré par le droit naturel » (3). A ce compte évidemment, tout peut devenir constitutionnel; il est permis de se montrer moins accommodant.

C'est en vertu de raisonnements analogues que Torné revendiquait, pour l'Assemblée dont il faisait partie, le droit de prononcer la déchéance du roi (4). La Convention Nationale ne lui paraissait pas nécessaire, mais seulement très opportune (5). Gensonné, lui, estimait qu'on ne pouvait éviter cette Convention, et qu'elle était conforme à l'esprit de la Constitution, tandis que l'intervention de l'Assemblée serait nettement inconstitutionnelle (6). Croyant que les cas de déchéance à prononcer par l'Assemblée étaient limitativement déter-

(1) *Arch. parlem.*, 1re série, t. 47, p. 650 s.
(2) *Ibid.*
(3) *Ibid.*
(4) *Ibid.*
(5) *Ibid.*
(6) *Ibid*

minés, et que les fautes reprochées à Louis XVI ne rentraient point dans ces cas, que, d'autre part, la réunion d'une Convention était prévue uniquement pour la revision de la Constitution, et que celle-ci interdisait formellement aux deux premières législatures, même de proposer une revision quelconque (1), nous pensons, avec un troisième opinant, Jacques Terron, de Seine-et-Oise, que les mesures réclamées par les précédents étaient réellement inconstitutionnelles (2) et qu'il est seulement possible de soutenir que le peuple ou sa représentation avait le droit de changer comme il le voulait le gouvernement, mais sans que ce droit fût légal : c'était, d'ailleurs, l'avis général, voire des adversaires de la déchéance (3).

Encore, lorsque nous parlons de la représentation du peuple, n'est-ce pas à la Législative que nous pensons, mais bien à une Assemblée spécialement élue pour faire œuvre constituante. L'article 2 du titre III de la Constitution de 1791 posait : « La nation, de qui seule émanent tous les pouvoirs, ne peut les exercer que par délégation. La Constitution française est représentative; les représentants sont le Corps Législatif et le Roi. » L'Assemblée n'avait pas reçu pouvoir de tenir lieu de la nation en toute circonstance, elle n'avait en particulier aucun droit sur le roi dont l'autorité avait été placée par la souveraineté nationale sur le même plan que la sienne. Et les représentants n'ignoraient pas cette disposition.

Il en découlait comme conséquence stricte que l'Assemblée n'avait même pas le droit de suspendre le oi; et il ne s'agissait pas seulement ici de l'absence d'un droit légal, mais de celle d'un droit rationnel, l'As-

(1) *Arch. parlem.*, 1re série, t. 47, p. 650 s.
(2) *Ibid.*
(3) *Ibid.*

semblée ne tenant ses pouvoirs, au point de vue naturel, que d'une délégation nationale, et la nation ne lui ayant délégué que celui de légiférer en matière ordinaire.

Sans doute, si nous raisonnons toujours d'après les idées généralement admises alors, la Législative n'avait-elle qu'un droit, celui dont elle usa, d'inviter le peuple à élire une Convention.

L'Assemblée Législative devait, pour suspendre le roi, fouler aux pieds ses propre principes, nous voulons dire ceux de la majorité de ses membres et ceux auxquels elle était redevable de l'existence. C'est ce qu'elle fit. Les habitudes d'ancien régime étaient encore au fond des esprits; l'Assemblée élue semblait toujours la seule vraie représentation du peuple. D'autre part, la théorie de la souveraineté nationale qui avait pour but, pratiquement, de donner le pas au peuple sur le roi, faisait que celui-ci apparaissait dans tous les cas, et en dépit de tous les raisonnements, comme le subordonné des représentants de celui-là. Voilà, à n'en pas douter, pourquoi l'Assemblée suspendit le roi. Elle se considérait comme étant, en fait, le seul vrai représentant du peuple. On a vu que de ses membres, plus ardents, auraient pour un peu embrouillé la théorie et considéré l'Assemblée ainsi que Rousseau et surtout Siéyès faisaient du peuple lui-même; elle y aurait vu le législateur toujours légitime en n'importe quel domaine. La Constitution et les idées spéciales de Siéyès sur les Assemblées constituantes, idées très répandues, élevèrent un scrupule dans l'âme des représentants. Au lieu de prononcer la déchéance du roi, ils abandonnèrent ce soin à la Convention, c'est-à-dire à une Assemblée représentative pleinement souveraine, voulant et agissant sur tous les terrains en pleine indépendance, telle le peuple lui-même; et ils se bornèrent à la suspension.

Cette mesure, modérée en apparence, avait pour résultat la concentration de tous les pouvoirs aux mains de l'Assemblée, l'abandon du principe de la séparation des pouvoirs inscrit dans la déclaration fameuse qui servait d'introduction à la Constitution de 1791. C'était le renversement de tout ce que l'on venait d'édifier. On semblait croire, comme si on avait été encore Assemblée Constituante, que le pouvoir exécutif « retournait à sa source », et, tout en protestant de son respect pour la Constitution, on méconnaissait les applications qu'elle faisait de ce principe, la violant ainsi sur tous les points.

La conclusion de tout ce qui précède est que le gouvernement de l'Assemblée Législative réduite à ses seules forces était assurément un gouvernement de fait; que, d'autre part, peu de membres de la Législative semblent s'être imaginé de bonne foi qu'en agissant comme ils le firent à l'égard de Louis XVI ils restaient rigoureusement en règle avec la loi; que l'Assemblée donc ne légitima guère son initiative et son action gouvernementale isolée par la légalité; qu'elle eut plutôt recours, dans cette intention, à la volonté du peuple qu'elle se croyait personnifier; que ce sentiment s'expliquait, en fait, parce que l'Assemblée pouvait raisonnablement se considérer comme l'image assez fidèle des opinions et volontés d'une grande partie de la population : son mode d'élection le lui permettait.

Cette conviction intime et plus ou moins consciente fut cause que la suspension revêtit peu, aux yeux de ceux qui la prononcèrent, le caractère d'un acte proprement insurrectionnel, et leur apparut plutôt comme une ébauche d'action constituante. Le décret de l'Assemblée ne se réclame pas du droit à l'insurrection; toutefois, il prend en considération les fautes de Louis XVI. Quoi qu'il en soit, le dogme de la souve-

raineté nationale compris comme nous venons de le dire, réduisait le rôle de ce droit à justifier davantage la violation de la Constitution positive par l'Assemblée.

Il résulte encore des événements que nous connaissons que non seulement la déchéance du roi paraissait à l'Assemblée excéder sa compétence, mais que la nouvelle Constitution qui devait presque nécessairement s'ensuivre, et dont le décret parlait timidement comme de « mesures à adopter », rentrait *a fortiori* dans les attributions d'une Convention, à défaut du peuple lui-même. La majorité de l'Assemblée hésitait, sur le terrain constituant positif peut-être encore plus que sur le négatif, à affirmer par des actes qu'elle représentait la souveraineté nationale. Et puis, même à supposer qu'elle eût cette dernière pensée sans réticence, elle voyait probablement une garantie dans un nouveau contact pris avec les électeurs. Elle évitait, au moins, d'assumer la responsabilité de renverser la monarchie, à laquelle jusque-là on n'avait encore osé toucher.

### § 2. *La Convention*

L'Assemblée Législative convoqua les électeurs, par le décret des 11-12 août 1792, à l'effet d'élire une Convention. Ce décret était, par lui-même, et par la modification qu'il apportait au régime électoral, l'aveu implicite, mais définitif, que la Constitution de 1791 était désormais, par suite de la volonté du peuple ou de la rébellion légitime, ou des deux à la fois, considérée comme abolie. Ce décret instituait un suffrage toujours à deux degrés, mais, au premier, presque universel. Convoqués sans distinction de cens ni de revenus, les citoyens élurent la Convention nationale avec des pouvoirs illimités; la souveraineté nationale se trans-

fusait en elle. Cette Assemblée se réunit le 21 septembre 1792; la Législative s'était séparée la veille. La Convention vota aussitôt la déchéance du roi, et le 22, elle proclama indirectement la République. Mais il n'y avait pas encore, pour autant, de Constitution. Le gouvernement était de fait. Il était néanmoins autre chose que le développement du gouvernement de fait de la Législative; aucun des éléments de celui-ci ne subsistait en lui; et il prétendait instaurer un régime politique inédit, une forme gouvernementale nouvelle.

La légitimité de la Convention, recueillant et exerçant tous les pouvoirs, comme gouvernement provisoire en attendant la Constitution, cette légitimité, telle que la voyaient les contemporains, nous savons sur quoi ils l'appuyaient, par les écrits où ils l'ont mise en regard de l'Assemblée Législative. Pour certains, elle était conforme à la Constitution de 1791; nous avons dit que c'est inadmissible (1). Pour l'ensemble, en dehors de la théorie officielle déjà indiquée qui en faisait la dépositaire de la souveraineté nationale, elle représentait exactement la volonté de la masse du peuple. Avec l'extension donnée à l'électorat, cela était vrai : souveraineté nationale et volonté du peuple concordaient cette fois.

Ayant reçu de la nation tous les pouvoirs, elle les conserva, sans souci des idées de Rousseau sur l'exécutif, sans, non plus, aucune préoccupation d'une séparation quelconque. Possédant toutes qualités requises pour constituer, selon les principes de Sieyès et de Condorcet, elle rendit d'abord, le 14 frimaire an II (4 décembre

(1) Qu'on lise seulement le titre VII de la Constitution du 14 septembre 1791 : « De la revision des décrets constitutionnels. » (*Moniteur*, n° du 15, p. 1073.) Il n'y a aucune concordance sérieuse entre les circonstances de la formation de la Convention nationale, et les conditions exigées par les articles de la Constitution de 91.

1793), un « décret sur le gouvernement révolutionnaire provisoire », destiné à organiser ce dernier, en attendant une Constitution complète.

Ce décret fut-il lui-même une Constitution? La Convention cessa-t-elle dès lors d'être un gouvernement de fait? La question est intéressante. L'article premier de la section II de ce décret porte : « La Convention nationale est le centre unique de l'impulsion du gouvernement. » Si c'est là la simple constatation de la puissance sans bornes de l'Assemblée, si d'autre part n'est visée que l'Assemblée alors réunie et non toute Assemblée présentant les mêmes caractères abstraits, le décret en question n'est qu'un acte d'autorité sur objet particulier; il est difficile d'y voir une constitution véritable qui efface le caractère de fait du gouvernement. Si, au contraire, les quelques précisions qu'apporte l'article 3 de la même section sur le rôle du Conseil exécutif, et l'article premier de la section III sur les attributions diplomatiques du Comité de salut public, doivent être interprétées comme une réglementation réelle des pouvoirs, et si l'organisation électorale qui avait fonctionné pour l'établissement de la Convention peut être considérée comme ayant eu un caractère permanent, qui permît le renouvellement de l'Assemblée, il n'est pas impossible de soutenir que le décret sur le gouvernement révolutionnaire provisoire n'ait été une Constitution. Etant donné qu'il s'adressait à une Assemblée Constituante, par là même accidentelle, nous penchons pour la première alternative.

Ainsi, croyons-nous, la Convention fut gouvernement de fait tout le temps qu'elle dura, mais réglementé dans une certaine mesure, depuis le 14 frimaire an II jusqu'au 4 brumaire an IV, jour où entra en vigueur l'œuvre conventionnelle, c'est-à-dire la constitution

du 5 fructidor an III. Les principes qui l'avaient légitimée à son début la légitimèrent jusqu'au bout. Comme la Convention avait, en somme, été installée par un gouvernement de fait dont on avait déjà suffisamment discuté et admis les titres, il n'y eut pas en son sein ou ailleurs sur ce sujet de débats proportionnés à l'importance du rôle politique qu'elle joua. Du reste, elle était la nation délibérant. Pourquoi aurait-on, à cette époque, cherché plus loin?

Le Directoire inaugura le nouvel ordre légal.

## CHAPITRE IV

### Consulat provisoire (18 brumaire an X)

Sans s'illusionner, les auteurs de ce gouvernement de fait ont prétendu le légitimer devant le public par la constitution en vigueur; et ainsi, quelque peu, par la volonté nationale représentée; en leur conscience, ils ont surtout donné pour base à sa légitimité la nécessité résultant des circonstances, nécessité qui justifiait d'abord le coup de force contre le Directoire. — Le pouvoir constituant dont il use pour s'épanouir en Consulat définitif, paraît d'abord exercé de manière à faire croire que la base de la légitimité de ce pouvoir est, sinon la légalité, du moins la volonté nationale représentée. Mais ensuite, les mépris de toutes formes laisse apparaître qu'on le fonde surtout sur la nécessité des circonstances. Afin de dissiper toute inquiétude démocratique, le peuple est appelé à le compléter rétroactivement, par sa volonté directement mais imparfaitement consultée.

Rappelons les événements à grands traits.

Ecœurée de l'incohérence et de l'impuissance où se débattait le Directoire, suprêmement avide de paix, la plus grande partie de la population française se tournait vers Bonaparte comme vers un sauveur, vers la fin de tous les maux.

Connaissant ces désirs, le général, aussitôt revenu d'Egypte, s'aboucha avec Siéyès, dont les idées avaient considérablement évolué depuis 1789 et qui, maintenant membre du Directoire, était comme le loup dans la bergerie. Ce fut même et surtout ce rusé compère qui conçut et arrêta la procédure de mise à pied dudit gouvernement. Bonaparte n'eut qu'à exécuter; il sut du moins tirer parti des circonstances. Le nouveau

régime devait naître de son ambition et de son génie, de son coup d'œil et de sa décision utilisant les dispositions de la France, grâce à des intelligences qu'il avait dans les Assemblées, particulièrement chez les « Anciens », et surtout dans le gouvernement lui-même; car ce fut, pour partie, l'exécutif qui fit la révolution contre le législatif.

« La pensée maîtresse du plan, dit M. Albert Vandal, était d'employer les autorités existantes à leur propre destruction et d'immoler presque constitutionnellement la Constitution. Trois articles de la loi organique, les articles 102, 103 et 104, donnaient aux Anciens droit souverain de changer au besoin la résidence du Corps Législatif, c'est-à-dire de l'éloigner de Paris et de le placer dans une atmosphère plus calme; pourquoi ne pas user de cette prérogative, puisqu'on disposait des Anciens, pour transférer les Conseils dans une commune champêtre et de surveillance facile, quoique munie d'un local approprié comme Saint-Cloud, où il serait facile d'extorquer aux deux Assemblées bloquées et séquestrées un vote emportant révision constitutionnelle et création de pouvoirs nouveaux » (1).

La première partie du plan se réalisa sans encombre dans la journée du 18 brumaire. Les Anciens votèrent sans difficulté le transfert à Saint-Cloud, sous le prétexte d'une vaste conspiration jacobine en préparation dans les dessous turbulents de la capitale. Siéyès et Roger Ducos avaient subrepticement quitté le Luxembourg et étaient venus aux Tuileries prendre place aux côtés du chef militaire de l'entreprise. Le lâche et voluptueux Barras voulant ménager l'avenir se retrancha d'abord derrière quantité de motifs futiles pour ne

(1) *Vandal. L'avènement de Bonaparte*, t. I, p. 269. Cf. *Thiers. Hist. de la Révolution française*, t. X, p. 455.

pas avoir d'entrevue avec ses autres collègues, et éviter de s'engager à un part quelconque; puis il se laissa arracher sa démission par Talleyrand et Bruix. Et quand Moulin et Gohier commencèrent à se rendre compte du mauvais tour qu'on leur jouait et voulurent réunir le Directoire afin d'aviser aux mesures à prendre, ils ne purent trouver une majorité. Moreau accepta la mission de les garder à vue dans leur palais. Ainsi le pouvoir exécutif était démantelé et ce qu'il en restait réduit à l'impuissance.

Dans les actes dont il vient d'être parlé, rien, sauf peut-être cet internement, rien que de très constitutionnel. Le court billet que les inspecteurs des Anciens avaient tout d'abord adressé individuellement à chacun des directeurs pour lui annoncer le décret de translation, et le prier de se rendre aux Tuileries, de manière à les compromettre, à les rallier au coup d'Etat, et à terminer l'affaire sans même employer contre eux un semblant de violence, ne parlait point d'autre chose. Et pourtant le décret des Anciens comportait, avec la décision du transfert, une autre mesure essentiellement irrégulière; — les inspecteurs omirent à dessein de la mentionner — : il nommait le général Bonaparte chef des troupes réunies dans Paris et dans le rayon constitutionnel, et de toute la 17e division militaire. Cette décision, mettant la force publique à la disposition de Bonaparte, sous le prétexte de le constituer protecteur du transfert, dépossédait le pouvoir exécutif, dont elle méconnaissait une prérogative constitutionnelle. Telle fut la première violation de la loi en vigueur.

Bonaparte eut bien soin, au reste, de se réserver la possibilité d'infractions nouvelles sans se parjurer, en ne prêtant, à l'occasion de sa prise de commandement, qu'un serment peu compromettant à « une république fondée sur la liberté, sur l'égalité, sur les

principes sacrés de la représentation nationale » (1). Un député, « Garat demanda pourquoi il n'était point parlé de la Constitution, de la loi fondamentale; mais le président Lemercier lui ferma la bouche au nom de la Constitution, qui ne permettait plus de discuter qu'à Saint-Cloud » (2). La Constitution se suicidait.

Quelqu'un avait particulièrement à cœur qu'elle mourût en forme; nous voulons parler de Cambacérès, le juriste par excellence. Il lui appartenait, comme ministre de la justice, de donner force pleinement exécutoire au décret des Anciens, en assurant son insertion au *Bulletin des Lois*, en le publiant selon le mode accoutumé et en l'expédiant aux différentes administrations. Et tout cet ensemble de rites ne pouvait s'accomplir qu'à la suite d'une ordonnance de promulgation rendue par le Directoire, revêtue de la signature de son président, et, par les soins de ce dernier, du sceau de la République. Or Gohier était au Luxembourg, et « Cambacérès ne se reconnaissait pas qualité pour imprimer de son propre mouvement l'estampille officielle » : là où il n'était pas absolument nécessaire de violer les formes, il entendait qu'elles fussent respectées scrupuleusement.

Heureusement pour Bonaparte, énervé de cette chicane, Cambacérès, légiste tâtillon, mais légiste plein de ressources, découvrit une voie détournée qui permettrait de mépriser l'obstacle que son esprit inquiet avait lui-même mis au jour. On considérerait Gohier comme absent par force majeure, et, suivant les précédents, Siéyès, qui avait présidé le Directoire pendant le dernier trimestre, remplacerait le président actuel dans l'accomplissement des formalités légales.

(1) *Vandal*, ouv. et t. cit., p. 314.
(2) *Ibid.*

Cela se passait au moment où Moulin et Gohier, restés au Luxembourg, mais non encore séquestrés, prenaient le chemin des Tuileries, afin d'y jeter un coup d'œil. Siéyès venait de signer et sceller lorsque Gohier parut. Ce dernier accepta de se concerter avec Cambacérès pour établir un acte nouveau, sans l'ombre d'un vice. Comme les Anciens avaient usé d'un droit, le président actuel du Directoire se serait rendu coupable d'attentat, s'il avait refusé son ministère. Mais il ne lui était pas interdit, — bien au contraire, — de faire des difficultés touchant l'article qui créait, dans le silence de la Constitution, un commandant supérieur des troupes. Il se tut, parce qu'il croyait tous ces préparatifs dirigés contre la personne de Barras, et non contre le Directoire. On le laissa retourner au Luxembourg, où on le traita comme il a été dit plus haut.

Le 19 brumaire se joua le second acte, à Saint-Cloud. Et il se joua à grand spectacle, avec mise en scène extraordinaire, vaste déploiement militaire, état-major fringant et chamarré, concours inusité de curieux venus de Paris, avec aussi, à l'intérieur des Assemblées, la pompe théâtrale, les gestes pathétiques et les fureurs indignées des journées les plus célèbres de la Révolution.

Les principaux acteurs espéraient arriver à leurs fins par les voies d'apparence légale, par le vote harmonieux des Anciens et des Cinq-Cents. Ils comptaient sans les méfiances et les violences jacobines qui allaient faire explosion brusquement, lorsqu'on essaierait d'enlever, moyennant quelques irrégularités qu'on voulait croire imperceptibles, le consentement de l'Assemblée dont on était le moins sûr.

Les Anciens décidèrent de notifier leur constitution aux Cinq-Cents et au Directoire; puis ils suspendirent leur séance. Au milieu de l'après-midi, ils reçurent la nouvelle, exagérée par les soins de Bonaparte, que

quatre membres du Directoire avaient démissionné, et que le cinquième avait été mis en surveillance : « C'était une invite à créer un gouvernement que cette façon de produire l'acte de décès officiel du Directoire » (1). Les Anciens avaient retiré, la veille, au pouvoir exécutif le commandement des troupes pour le remettre à un chef que ne prévoyait pas la Constitution. Ils ne s'étaient pas encore nettement attaqués à la forme du gouvernement; au moment décisif, le scrupule et la crainte les étreignent; pour se donner du cœur, ils suspendent encore un coup leur séance. Mais au milieu de ces atermoiements, les résolutions s'énervent, et l'on se rejette vers des combinaisons moins extrêmes; on se contenterait de changer le personnel du Directoire, d'y placer Bonaparte, Siéyès et quelques-uns des leurs, et de respecter les institutions.

Bonaparte sentit le danger de cette situation. La séance des Anciens restait suspendue; il en profita pour se rendre dans leur salle sans y être appelé; voyant cela, tous regagnèrent leurs places; cependant, la séance ne fut pas rouverte; on prétendit ainsi respecter les formes. Et ce fut sous les dehors d'une conférence entre le général et les députés que l'entretien se poursuivit. Après avoir à nouveau dénoncé les menées jacobines, « la République, s'écrie-t-il, n'a plus de gouvernement... Il ne reste que le Conseil des Anciens... Qu'il prenne des mesures, qu'il parle; me voici pour exécuter. » Une voix l'interrompt : « Et la Constitution ! » Et pour la première fois publiquement, Bonaparte laisse apercevoir tout le cas qu'il en fait : « La Constitution ! Vous l'avez vous-même anéantie. Au 18 fructidor, vous l'avez violée; vous l'avez violée au 22 floréal, vous l'avez violée au 30 prairial. Elle n'ob-

(1) *Vandal.* Ouv. et t. cit., p. 362.

tient plus le respect de personne. » Puis, voyant qu'il reste dans le vague et qu'il s'embarrasse, ses amis voudraient terminer l'affaire par un vote. Cette procédure n'ayant valeur qu'en séance officielle, grâce à leurs intrigues la suspension cesse, et le général est admis à siéger. Ses adversaires le poussent, demandent les noms des conspirateurs; il élude tant bien que mal les questions gênantes et finit par se retirer (1).

Ses partisans essaient de rétablir en sa faveur l'équilibre compromis. Ils tentent de démontrer qu'il faut savoir discerner dans la Constitution les dispositions fondamentales, celles-là intangibles, et les dispositions réglementaires, parfaitement modifiables : à ces dernières se rattache l'organisation des pouvoirs. Mais des adversaires leur répondent, et non sans parvenir à augmenter l'incertitude.

Bonaparte se dirige alors vers les Cinq-Cents, où Gaudin, l'un de ses fidèles, a déchaîné un violent tumulte en proposant des mesures destinées à endormir cette Assemblée; on a fini pourtant par y perdre un temps précieux en prêtant serment, par appel nominal, à la Constitution. Il laisse sur le seuil les soldats qui l'accompagnent et, seul, essaie de gagner la tribune; mais des Jacobins à poigne qui en gardent les abords le reconnaissent et le malmènent; c'est la scène fameuse, historique du « Hors la loi! » et des prétendus poignards. Ses grenadiers le dégagent et le font sortir, toujours poursuivi du même cri vengeur. Lucien, président de l'Assemblée, sans paraître s'émouvoir, essaie de la persuader que la démarche de son frère n'avait pour but que d'expliquer sa conduite (2). On lui répond, et par là même le débat recommence. On discute la question de

(1) Ouv. cit. ci-dessus, p. 367 suiv.

(2) *Thiers. Hist. de la Révolution française*, t. X, p. 479.

droit : « Lorsque le Conseil des Anciens, dit Bertrand du Calvados, a ordonné la translation du Corps Législatif en cette commune, il en avait le droit constitutionnel; quand il a nommé un commandant en chef, il a usé d'un droit qu'il n'avait pas. Je demande que vous commenciez par décréter que le général Bonaparte n'est pas le commandant des grenadiers qui composent votre garde. — Appuyé, appuyé... » (1). Et l'Assemblée continue à s'agiter sans agir.

Cependant, Bonaparte hors de lui, et rien moins que rassuré sur les dispositions d'une partie des troupes, les harangue, les adjure, les surexcite, en grossissant à leurs yeux l'attentat dont il prétend avoir été victime. Ces éclats, ces grands mots, ces gestes produisent, à la longue, leur effet sur des esprits quelque peu naïfs, et quand Lucien, tiré de la fournaise par un piquet de soldats, vient, aux côtés de son frère, assurer qu'une poignée de Jacobins armés terrorise la majorité des Cinq-Cents et supprime la liberté des débats, les derniers scrupules de légalité tombent; l'autorité du président couvre tout; l'ordre aussitôt donné de faire évacuer la salle est exécuté avec entrain aux battements précipités du tambour. Et le régime s'écroule dans une débandade sans nom, avant que tous ces hommes frustes, dont le bras est employé à l'abattre, se soient rendu bien compte s'ils font autre chose qu'une simple besogne de police. Jusque dans la violence matérielle, il y eut donc, pour les moins renseignés, apparence de légalité.

Au reste, les meneurs allaient avoir soin d'entretenir l'illusion et l'équivoque. Les Anciens, dont Bonaparte avait escompté un décret pour entraîner ses hommes, et qui, par peur de se compromettre à fond, avaient at-

(1) *Vandal.* Ouv. et t. cit., p. 370.

tendu qu'on leur montrât la route à suivre, sortirent de leur inertie dès qu'ils surent de quel côté s'était rangée la victoire.

La commission qu'ils ont désignée (1), soi-disant pour étudier les mesures à prendre, en réalité pour n'être pas obligés de se prononcer tout de suite, présente un rapport, dont les bases sont depuis longtemps réfléchies : elle propose la nomination de trois Consuls provisoires, Bonaparte, Siéyès, Roger-Ducos, l'ajournement des Conseils jusqu'au 1er nivôse, la création d'une commission législative intermédiaire, tirée des Anciens. Toutes ces mesures sont adoptées vers sept heures du soir sous forme d'un décret dont certains « attendus » ne manquent pas de saveur : « Attendu la *retraite* des Cinq-Cents »; c'était une manière originale autant que hardie d'expliquer et de justifier l'initiative parfaitement illégale des Anciens.

Après réflexion, on la trouva sans doute trop hardie, et on préféra recourir à d'autres procédés d'illusion qu'à cette fiction qui ne trompait personne. Lucien eut l'idée de reconstituer, au moins en apparence, le Conseil des Cinq-Cents. Il fit racoler dans Saint-Cloud les députés aux dispositions conciliantes, qui s'y étaient attardés, tapis dans les coins, à l'affût des événements. Une bonne centaine d'entre eux, près de deux cents peut-être, furent ainsi ramassés; ils siégèrent pêle-mêle avec des garçons de salle et des domestiques du château, et, somnolents, rompus, n'eurent qu'à écouter les harangues des meneurs infatigables : Chazal proposa ce qui avait fait l'objet du vote des Anciens, avec cette différence qu'on instituerait deux commissions au lieu d'une, la seconde formée de membres du Conseil des Cinq-Cents. La proposition fut, suivant toutes les règles,

(1) *Vandal.* Ouv. et t. cit., p. 383.

renvoyée à une commission. Et au nom de celle-ci, à onze heures du soir (on menait rondement les choses), Boulay présenta un rapport sur lequel s'ouvrit la discussion ou plutôt la série de discours de Cabanis, Boulay, Lucien, Chabaud-Latour, en faveur d'une rénovation gouvernementale qui, tout en consolidant le principe d'autorité, sauverait de la dictature les conquêtes révolutionnaires : on voit que les partisans mêmes de Bonaparte ne travaillaient pas sciemment à l'intention du futur empire. Quoi qu'il en soit, assez d'apparences permettaient désormais de soutenir, — convaincre eût été une autre affaire ! — que la séance de l'Assemblée, interrompue un moment pour de simples motifs d'ordre, continuait, et que s'il se produisait un changement de régime, ce serait elle qui l'accomplirait, non la force.

Au milieu de la nuit, l'éloquence déclamatoire que venaient de répandre les orateurs ci-dessus nommés eut sa conclusion : le vote du projet institutif du gouvernement provisoire.

Les Anciens, qui avaient rapporté leur décret dans un but de régularisation de toute la procédure, se virent à peine présenter l'acte émanant des Cinq-Cents qu'ils l'enregistrèrent. Chaque Conseil prétendait ainsi rester dans son rôle légal, faire ou sanctionner une loi constitutionnelle, comme il faisait ou sanctionnait les lois ordinaires. Même s'ils avaient été tous deux au complet, et si le Directoire avait été là pour promulguer, la prétention aurait difficilement pu passer. La Constitution de l'an III, dans son titre XIII, prévoyait la révision. Mais celle-ci devait être proposée par les Anciens et acceptée par les Cinq-Cents, à trois reprises dans l'espace de neuf années, à un intervalle d'au moins trois ans chaque fois. On était loin de compte ! Une assemblée spéciale de révision devait alors être

convoquée, élue dans des formes particulières et n'exercer aucune fonction législative ni de gouvernement. Inutile d'insister (1). Ou il s'agissait vraiment d'une loi constitutionnelle et nous venons de dire quelle était l'autorité compétente; ou l'acte organisant le gouvernement provisoire ressortissait aux assemblées, mais elles l'avaient accompli en des conditions illégales. Le gouvernement nouveau, dès le premier instant, quand il s'organisait, était bien illégal, de fait.

Il resta de fait en dépit de son organisation provisoire. Cette dernière fut considérée par ses auteurs comme une loi, et c'est en nous plaçant à leur point de vue que nous avons estimé qu'elle exigeait l'intervention du personnel constituant spécial. Mais au sens matériel, ce ne fut qu'un acte sur objet concret qui ne communiqua au gouvernement nouveau aucun caractère légal. Il suffit pour s'en convaincre de lire la « résolution » qui attribue l'Exécutif à trois personnes nommément désignées, les « citoyens Siéyès, Roger-Ducos et Bonaparte », de lire les articles 8, 9 et suivants qui remettent le Législatif et les « changements apportés aux dispositions organiques » à deux Commissions élues, dans leur sein, par les Assemblées alors existantes (2).

Et ce gouvernement de fait s'établissait sur les ruines du gouvernement qu'il venait lui-même de jeter à terre. Si nous étions encore dans le domaine des théories, nous dirions que l'hypothèse n'est pas celle de la vacance. D'insurrection illégitime il n'est pas question, cela va sans dire, pour les auteurs mêmes du coup d'Etat. Ceci établi, dans quel principe faut-il chercher la légitimation foncière du gouvernement

(1) *Moniteur* du 10 fructidor an III (27 août 1795).
(2) *Moniteur* du 21 brumaire an VIII.

nouveau, telle que les heureux conspirateurs la lui donnaient en leur âme et conscience? En dehors d'une illusion constitutionnelle dont se sont peut-être dupés eux-mêmes jusqu'à un certain point des gens comme Cambacérès, on trouverait difficilement, croyons-nous, les bases de la légitimité du pouvoir dont s'agit dans le caractère qui aurait appartenu aux députés de représentants de la volonté populaire. Le coup d'Etat n'était-il pas tout entier dirigé contre cette représentation? Et le peu respectueux pourchas de l'Orangerie n'en formait-il point le digne épilogue? Sans doute, comme nous avons déjà eu l'occasion de le remarquer, le mouvement était bien, chez l'ensemble des conjurés, sinon chez le principal, d'esprit révolutionnaire. Mais si la souveraineté du peuple était un dogme sacré, intangible, sa représentation avec tous les abus qu'elle avait engendrés depuis dix années paraissait, à beaucoup, moins irréformable, et des esprits comme Siéyès avaient conçu l'exercice de la souveraineté sans le secours d'une représentation élue directement, ou peu s'en faut, par presque tout le peuple. On ne saurait donc aisément attribuer aux auteurs du coup d'Etat la pensée de légitimer leur nouveau gouvernement par le concours des députés, de ceux mêmes qu'ils jugeaient les plus dignes de représenter le peuple; dans le titre de ces derniers, ils ne virent qu'une façade, pour la galerie. C'était bien une réaction contre la souveraineté pratique presque immédiate du peuple, contre la souveraineté de sa volonté, en faveur de la souveraineté de ses intérêts primordiaux protégés par les plus aptes.

La véritable légitimation résidait, à n'en pas douter, pour Bonaparte et ses acolytes, dans le profond besoin, sinon dans la nécessité, d'une régénération de l'autorité en France, et d'un nettoyage énergique

des sphères gouvernementales pourries (1). Procéder à cette opération vigoureuse, c'était, pour employer le langage du *Moniteur*, « appeler la force au secours de la sagesse » : la nécessité reconnue par cette sagesse, tel était le motif justifiant l'insurrection, telle était la base de la légitimité du gouvernement nouveau; cette conception ne présage-t-elle pas un peu les doctrinaires? Elle cadre mal, pour le moins, avec les théories favorables à la suprématie de la volonté du plus grand nombre. A moins que l'on n'y voie une application du droit d'insurrection du peuple à la façon de tant de partisans de sa souveraineté initiale, la ratification populaire ayant été demandée pour la constitution définitive; un tel droit aurait eu dans ce cas une particularité remarquable, celle de s'exercer contre la représentation élue du peuple, et c'est un aspect de ce droit dont les auteurs n'ont pas parlé; il n'en resterait pas moins que le gouvernement provisoire aurait été dans tous les cas légitimé par la seule excellence des principes qui avaient inspiré et justifié la rébellion.

Tout le monde des conspirateurs, pour couronner un aussi beau succès, et suivant les habitudes de l'époque, en l'absence du Directoire disparu et du Consulat définitif qui n'existait pas encore, prêta serment à la République une et indivisible, à la liberté, à l'égalité. Et l'on alla prendre, au matin du 20 brumaire, un repos bien gagné.

Le Consulat provisoire commençait, et, avec lui, le gouvernement prestigieux de Napoléon Bonaparte. Les Conseils réduits continuèrent, comme auparavant, l'œuvre législative courante. Les Consuls remplacèrent

(1) V. *Vandal.* Ouv. et t. cit., p. 62, 66, 217, 319 et 542 (à cette dernière page, résumé des idées de Bonaparte sur la question).

les Directeurs à l'Exécutif. Et ainsi la législation put suivre son cours sans grand bouleversement, avec des formes sensiblement identiques. La révolution, quoique opérée surtout contre le pouvoir législatif, comptait dans le sein de ce dernier assez de partisans pour que le nouveau régime (même sous sa forme provisoire), trouvât tout de suite les éléments indispensables à une certaine séparation des fonctions.

Il s'agissait maintenant d'organiser le Consulat pour le rendre définitif; alors seulement, il se pourrait prétendre d'une légitimité complètement épanouie. A qui appartiendrait le *pouvoir constituant*? Serait-ce, comme lors des deux gouvernements de fait précédents, à une Assemblée spécialement élue par le peuple? Serait-ce, au cas contraire, à ces rudiments d'Assemblées qui se prétendaient investis de toute espèce de puissance législative; et les bases du pouvoir constituant se confondraient-elles avec celles de la légitimité générale du Consulat provisoire? Trop heureux du succès de leur entreprise, Bonaparte et ses seconds, *au risque de détruire toute apparence constitutionnelle*, se gardèrent bien d'appeler autour des Consuls une Assemblée d'origine populaire récente, qui aurait risqué de recéler encore quelque germe révolutionnaire, quelque levain d'indépendance; mieux valait continuer en famille comme on avait commencé. D'ailleurs les Commissions n'appartenaient-elles pas à la représentation nationale? Et avec la volonté populaire à la base, qui aurait sérieusement contesté le droit de constituer? On s'arrêta donc au second parti. On se contenterait ensuite de demander au peuple son avis, mais sans lui laisser de grandes facilités de s'expliquer. L'absence d'intermédiaire, surtout d'intermédiaire étroitement rattaché au peuple, entre ce dernier et le gouvernement, empê-

cherait les mécontents de trouver un point solide de ralliement et serait pour les Consuls un gage de sécurité.

« D'après la légalité provisoire instituée en Brumaire, écrit M. Albert Vandal, les deux Commissions législatives, celle des Anciens, celle des Cinq-Cents, avaient à faire la constitution. Chacune d'elles avait nommé une *section* chargée de préparer le travail et composée de quelques-uns de ses membres... La solution constitutionnelle que les assemblées avaient par trois fois depuis dix ans et vainement cherchée, quelqu'un passait pour la posséder par intuition spéciale et mystérieuse; on l'attendait de lui [Siéyès] avec une déférence qui ressemblait à une abdication, on se préparait à la recevoir de ses lèvres... Il se mit... à poser des principes; il les formulait en dogmes. « La confiance doit venir d'en bas, le pouvoir doit venir d'en haut » ... nul système n'est plus haïssable que « la démocratie brute » ... il n'est qu'un mode de gouvernement applicable aux sociétés nombreuses et policées, rationnellement organisées; c'est le système représentatif, le gouvernement par procuration, et l'art du législateur suprême consiste à dégager la partie de la nation ayant qualité pour représenter toutes les autres, « l'élite représentative » (1). Les idées de Siéyès avaient changé depuis l'époque de *Qu'est-ce que le Tiers*? Si nous les mentionnons, du reste, d'après l'historien de Brumaire, c'est moins pour en constater l'application dans la Constitution nouvelle que pour confirmer l'exposé de l'opinion qui avait crédit auprès des principaux auteurs du coup d'Etat, pour aviver les couleurs du contraste entre les doctrines des amis et celles des ennemis du Directoire, pour montrer enfin, par avance, ce que valait, en quelque sorte dans les « travaux prépara-

(1) *Vandal.* Ouv. et t. cit., p. 493 et 494.

toires », la représentation nationale qui, pour une bonne part, opérerait les revirements gouvernementaux de 1814 et 1815.

Les idées de Siéyès, extraites fragmentairement de son cerveau et mises en forme par Boulay, furent discutées d'abord dans deux entrevues de l'ancien abbé et du général, puis par les membres des deux sections, bientôt des deux commissions, réunis chez Bonaparte, à titre purement privé, avec Siéyès et Ducos. Daunou fut le rédacteur. De la sorte, quand on délibérerait officiellement, publiquement, tout serait arrêté, réglé; il ne resterait plus qu'à voter pour la forme. Bonaparte avait hâte d'en finir; il pressait, pressait. Un mois s'était déjà écoulé. Le 21 frimaire, dans la séance régulière, Boulay commença à lire l'exposé des motifs de la Constitution encore inachevée; la suite fut renvoyée au lendemain. Mais, le soir, comme de coutume, il y eut conférence dans le salon de Bonaparte; une discussion assez vive s'éleva; l'hôte des commissaires, redoutant le débat au grand jour, qui pourrait remettre en question les articles où il était parvenu à faire prédominer sa pensée, se décida à un nouveau petit coup d'Etat, sans toutefois le secours des armes. Le lendemain, son fidèle Boulay ne souffla mot de la Constitution en séance publique; ainsi, personne n'en parla. A la nuit, convoqués encore au Luxembourg, les commissaires entendirent la lecture du texte incomplet; puis, sans le moindre répit, furent priés de l'approuver et de le signer individuellement tel quel. Par crainte de froisser le dispensateur des faveurs à venir, rompus par onze nuits de veille, ils ne cherchèrent même pas à se concerter; ils signèrent et approuvèrent tout ce qu'on voulut. En fin de compte, il restait bien peu de chose de la participation d'une représentation réelle du peuple à l'œuvre constituante; et il

était bien difficile de prétendre que, par cette voie-là, la volonté du peuple avait été suivie. Mais les circonstances semblaient justifier tout.

Bonaparte mit le comble à l'irrégularité en jetant au feu sans plus de façons les bulletins sur lesquels les parlementaires avaient inscrit les noms des trois personnages qu'ils voulaient élever au consulat, et en proposant aimablement à Siéyès, comme pour lui témoigner la reconnaissance générale, de les désigner lui-même : l'assemblée serait supposée les avoir nommés.

On mentionna ces choix dans la Constitution, en même temps que l'élévation de Siéyès et de Roger-Ducos à la dignité de premiers sénateurs.

On avait, nous l'avons remarqué, tenu assez peu compte des représentants du peuple pour créer le Consulat provisoire. Par l'invention et la mise en pratique des listes immuables de notabilités, par l'influence très indirecte qu'on laissait à ces dernières sur la formation des corps gouvernants de l'Etat, on se proposait de réduire au minimum le rôle du peuple dans la direction des affaires publiques.

Entre ce passé et cet avenir, tous deux si peu lointains, on se proposait de demander au peuple, à tout le peuple, la ratification de sa propre déchéance : ainsi, l'abandon qu'il ferait de ses destinées au vouloir de quelques-uns serait lui-même volontaire; sa liberté serait sauvegardée, par contre-coup. C'était une tactique en vue de ne pas s'aliéner la masse. Peut-être y eut-il aussi dans cette résolution un scrupule sincère de vieux démocrates.

Quoi qu'il en soit, le plébiscite eut lieu, sur registres ouverts en des lieux déterminés; il donna au nouveau régime et à Bonaparte qui l'incarnait une majorité énorme, inespérée.

Voilà comment naquit le Consulat décennal. Ce n'était, d'ailleurs, que le couronnement du Consulat provisoire, sa mise au point, comme beaucoup des gouvernements qui ont suivi un gouvernement provisoire, par rapport à ce dernier. Les contemporains, les meneurs tout spécialement, ne voyaient dans le Consulat provisoire, — sa dénomination et leurs actes le prouvent, — que quelque chose qui demandait à être développé, et dans le Consulat définitif que le complément attendu, cherché. La réglementation légale du second, sa présentation aux suffrages du peuple s'ajoutaient à la nécessité, qui avait été regardée comme base à peu près exclusive du premier, pour le légitimer pleinement; désormais on jugeait qu'il ne lui manquerait plus rien.

## CHAPITRE V

### Les Corps constitués du Consulat, en tant que constituants du Consulat à vie (18 floréal an X [8 mai 1802]).

On parut croire sincèrement à la légalité du pouvoir constituant des grands corps de l'Etat, particulièrement du Sénat, en tant que créateurs du Consulat à vie. La ratification populaire dissipa les derniers doutes qu'on pouvait conserver sur sa légitimité.

Au printemps de 1802, il était clair que l'opinion générale de la France reposée, satisfaite, évoluait vers le maintien au premier Consul, pour sa vie, du pouvoir qu'il avait reçu pour dix ans.

La famille et les amis de Bonaparte, plus généralement les gens avisés, qui, tel Cambacérès, prévoyaient la marche inéluctable des choses et jugeaient toute opposition inutile, voulurent profiter de la présentation du traité d'Amiens à la ratification du Tribunat, pour satisfaire les désirs du plus grand nombre. Il fut convenu que Chabot, président du Tribunat, quitterait le fauteuil, monterait à la tribune et proposerait à ses collègues d'émettre le vœu d'une grande manifestation de reconnaissance envers le premier Consul. Le programme fut suivi point par point, la proposition adoptée à l'unanimité, et la résolution prise de communiquer ce vœu au Sénat, au Corps Législatif et au gouvernement.

Aussitôt avisé, le Sénat décida de nommer une com-

mission qui étudierait les différents moyens de témoigner la reconnaissnace nationale et dirait celui qui lui paraîtrait le meilleur. Si l'on en croit Thiers (1), les sénateurs estimaient leur Assemblée véritable Constituante. Et pourtant, Dieu sait si les termes de la Constitution de l'an VIII paraissaient, à cet égard, délimiter étroitement les attributions du Sénat. Disons sans plus tarder que le Sénat, et à son exemple les autres corps de l'Etat, franchirent les barrières constitutionnelles, et, n'y étant autorisés par aucune loi spéciale nouvelle, s'érigèrent, dans le rôle constituant qu'ils n'hésitèrent pas à remplir, — et précisément parce qu'ils employèrent leurs illégalités à faire de leur ensemble un gouvernement nouveau, — en vrai gouvernement de fait. Pour le reste de la législation, ils y pourvoyaient en vertu de la Constitution de l'an VIII. Discuter leur pouvoir constituant, c'est donc discuter les fondements de leur légitimité entière dans la mesure où nous devons en connaître. Or quels étaient, d'après la loi constitutionnelle de l'an VIII, les droits du Sénat ? L'article 21 les fixe ainsi qu'il suit : « Il maintient ou annulle tous les actes qui lui sont déférés comme inconstitutionnels par le Tribunat ou par le gouvernement. » Où trouver dans ces quelques mots les bases d'un Sénat constituant? Il a bien le droit de laisser ou de détruire ce qui existe (et encore suivant une procédure déterminée); mais le droit de créer quelque chose, où le prend-on? Dans ces conditions, l'inconstitutionnalité d'une transformation, d'un accroissement du pouvoir de Bonaparte

(1) *Hist. du Consulat et de l'Empire*, t. III, p. 504 : « Le zèle était grand parmi eux [les sénateurs]; on n'avait qu'à énoncer ce qu'on voulait pour qu'ils le décrétassent. L'un d'eux alla même jusqu'à dire au consul Cambacérès : Que veut le général? Veut-il être roi? Qu'il le dise. Moi et mes collègues de *la Constituante*, nous sommes tout prêts à voter le rétablissement de la royauté... »

apparaît de suite. Cependant, la plupart saisirent presque entièrement le fond mystérieux et impénétrable des ambitions du premier Consul, et comprirent qu'il fallait, pour le satisfaire, allonger la durée de ses hautes fonctions. Ce qu'ils ne comprirent point, c'était la durée désirée. Ils votèrent une prorogation de dix ans.

Le premier Consul fit contre mauvaise fortune bon cœur; il remercia le Sénat en termes émus, finissant, d'accord avec Cambacérès, sur la déclaration que voici : « Vous jugez que je dois au peuple un nouveau sacrifice; je le ferai, si le vœu du peuple me commande ce que votre suffrage autorise » (1). Cette déférence pour la volonté populaire était, en réalité, une échappatoire vis-à-vis de ce qu'on pouvait appeler la maladresse sénatoriale, un moyen de repêchage de l'autorité perpétuelle. Ce fut, en effet, le Conseil d'Etat qui reçut la mission de rédiger la question posée aux citoyens français; et, ce faisant, il put en étendre la portée : « Le premier Consul sera-t-il consul à vie? » Voilà ce qu'on demanda au peuple; ce tour de passe-passe s'opéra sans difficulté, tant était favorable l'opinion générale.

Et pourtant, il est évident qu'on accumulait les illégalités. Que venait donc faire là le Conseil d'Etat ? Sans doute, il était le rédacteur habituel des projets de lois et des décrets; mais dans cette question posée à la France, y avait-il seulement l'armature d'un projet ? Et y eût-elle été que la modification détournée de la résolution d'ores et déjà votée par le Sénat ne paraissait rien moins que régulière... à supposer, d'ailleurs, que cette résolution ne fût elle-même susceptible d'aucun reproche. Or, le choix du législateur impliquait un aveu de l'inconstitutionnalité de la transformation décidée

(1) *Thiers*. Ouv. et t. cit., p. 508.

par le Sénat. En effet, recourant au peuple qui n'avait aucun pouvoir législatif dans la Constitution présente, on remontait au-dessus de la Constitution, on le regardait encore un coup, à la suite de Rousseau, Siéyès et de tant d'autres, comme le législateur fondamental, naturel, auquel la loi positive n'a besoin de reconnaître aucun pouvoir, pour qu'il puisse défaire ce qu'il a fait, et, sinon reprendre à sa guise ce qu'il a donné, — car on en est revenu en partie aux doctrines plus anciennes de l'aliénation du pouvoir, au moins de l'exercice du pouvoir, — en tout cas être le seul maître d'ajouter à ce qu'il a conféré. Dans la séance extraordinaire du Conseil d'Etat, où fut arrêté le referendum sur la question que nous avons plus haut reproduite, des membres de cette Assemblée, tels que Bigot du Préameneu, Rœderer, Regnaud, Portalis, ne firent pas difficulté de reconnaître « que le Sénat, gêné par la Constitution, n'avait pas cru possible d'ajouter plus de dix ans de prolongation au pouvoir du premier Consul; mais qu'en s'adressant à la souveraineté nationale, comme on avait fait pour toutes les Constitutions antérieures, on n'était plus gêné par la loi existante, puisqu'on remontait à la source de toutes les lois » (1). C'était confesser sans ambages qu'on employait, pour établir une nouvelle loi fondamentale, les moyens généralement usités lorsqu'on ne tenait pas compte de la Constitution en vigueur. Telle est, du reste, notre opinion. Comment aurait-on pu soutenir la légalité de la mesure? Il suffit pour être édifié de lire encore une fois l'article 21 de la loi du 23 frimaire an VIII (2). En définitive, dans le domaine constituant, on peut dire qu'il y avait *vacance*

(1) *Thiers*. Ouv. et t. cit., p. 509.

(2) *Moniteur*, an VIII, 6 premiers mois, p. 336 : « Il [le Sénat] maintient ou annule tous les actes qui lui sont déférés comme inconstitutionnels par le Tribunat ou par le gouvernement... »

du pouvoir. Qu'est-ce donc qui légitima, aux yeux des contemporains, la Constitution de l'an X?

Ce qui légitima la Constitution de l'an X, ce fut bien surtout la volonté du peuple, indiquée sur des registres ouverts chez les officiers publics; mais si elle produisit cet effet, ce ne fut pas parce que légale au sens de « constitutionnelle ».

Toutefois, en vertu de ce qui surnageait toujours de la doctrine rousseauiste pure, qui, ne l'oublions pas, assimile volonté du peuple et loi, il semblait que la consultation du peuple communiquât, on ne sait au juste comment ni dans quelle mesure, un certain vernis de légalité à cette révolution pacifique et à son résultat; et on voulait s'en contenter : la loi, en un certain sens, mais non la loi en vigueur, légitimait ainsi le gouvernement nouveau dans l'esprit de ses auteurs.

Ce qui le légitima, ce fut aussi, sans doute, mais comme dans la coulisse, et sans qu'on eût besoin d'y faire appel, puisque le gouvernement existant, tout en accomplissant une sorte de coup d'Etat, avait la complicité de tous, n'obligeait à rien renverser, n'avait rien à brusquer lui-même, et qu'il organisait de suite la consultation nationale, ce fut, disons-nous, la force des choses, une sorte de nécessité du moment.

Ce fut peut-être enfin, pour certains, malgré tout et à cause justement du défaut de toute apparence révolutionnaire, la Constitution de l'an VIII elle-même. « On n'y regardait pas alors de si près », remarque Thiers (1). Nous verrons qu'on ne s'en permit guère davantage en 1830 : on changea moins d'articles encore à la Constitution, et beaucoup, cependant, crurent voir naître un gouvernement de fait. Il est vrai qu'on renvoya le roi, qu'on mit un autre à sa place; et tout cela,

(1) Ouv. et t. cit., p. 514.

en faisant beaucoup de bruit et en tuant pas mal de monde. Mais juridiquement, la légalité du gouvernement nouveau ne fut pas plus contestable : certains, aux deux époques, parurent y croire; bien rares, pensons-nous, ceux qui furent sincères.

## CHAPITRE VI

### Les Corps constitués du Consulat, en tant que constituants de l'Empire. (Floréal an XII [Mai 1804])

Leur pouvoir illégal a les mêmes causes politiques et est légitimé de la même façon qu'en l'an X. On va, cette fois, jusqu'à parler de la constitutionnalité de l'appel au peuple.

A la suite des menées monarchistes, et notamment de la conspiration de Cadoudal, un grand mouvement d'opinion se produisit par toute la France en faveur de l'hérédité du pouvoir dans la famille de Napoléon Bonaparte : c'était, jugeait-on, le meilleur moyen de décourager les tentatives criminelles contre le premier Consul; son esprit resterait avec la personne des siens à la tête du pays et soutiendrait les institutions qu'il avait créées.

Des adresses dans ce sens lui furent présentées par plusieurs collèges électoraux et des conseils municipaux de grandes villes. La plus marquante fut celle que lui lut Fontanes au nom du Corps Législatif. Contrairement à ce qui avait eu lieu, en l'an X, Napoléon Bonaparte, dans la crainte de voir ses désirs mal servis, se disposait à prendre l'initiative du relèvement de la monarchie à son profit. Il s'en ouvrit à son collègue Cambacérès, en alléguant pour prétexte le danger du retour des Bourbons et le malheur que ce serait pour la France. Cambacérès ne lui cacha pas le peu d'enthousiasme

que lui inspiraient ses projets. Bonaparte, vexé, dit qu'il laisserait aller les choses. Mais ses fidèles s'agitèrent pour lui. Saisissant l'occasion d'une réponse que devait faire au gouvernement le Sénat, ils suggérèrent à ce dernier de prendre l'initiative du rétablissement de la monarchie, et de dissiper les ultimes hésitations de Bonaparte, très favorable, affirmaient-ils, à cette transformation. Leurs conseils ne tombèrent pas sur une terre stérile Des comparses du dedans, Fouché et quelques autres, les accueillirent et se disposèrent aussitôt à les faire passer de la puissance à l'acte. En dépit des murmures d'une petite portion de l'Assemblée, ils enlevèrent le 6 germinal an XII (27 mars 1804), un vote admettant le principe d'une réponse dans le sens voulu. Et dès le lendemain, on communiqua cette réponse au premier Consul.

Celui-ci fit d'abord connaître son sentiment par les voies officieuses, remercia et prit un temps pour réfléchir. Puis, après s'être assuré de l'adhésion de l'armée et de la reconnaissance du nouveau titre par les cours européennes, il fit, le 5 floréal (25 avril 1804), sa réponse officielle par laquelle il invitait le Sénat à dévoiler sa pensée tout entière. Ces pièces n'avaient pas été publiées, et le public jusque-là n'avait eu aucune part à ce travail de préparation

On pensa qu'il serait bon de donner plus d'éclat à des actes si importants et une voix à la liberté. Au milieu de corps muets ou fermés, le Tribunat gardait la parole. Le plan fut vite arrêté. Un tribun de second ordre, Curée, aussi ardent bonapartiste et monarchiste qu'il avait été intransigeant républicain et révolutionnaire, fut chargé de rédiger et de déposer une motion en faveur de la souveraineté héréditaire de Napoléon Bonaparte : ce qui eut lieu le 8 floréal (28 avril 1804). Deux jours après, s'ouvrit la discussion qui présenta plutôt le carac-

tère d'un concert de louanges ininterrompus et dithyrambiques à l'adresse du premier Consul et de sa monarchie; seul, le digne et austère Carnot se prononça contre; on lui sut gré de figurer une opposition; mais ses arguments ne convainquirent personne. Un vœu de Jard-Panvillier, rapporteur de la commission qui avait été chargée d'examiner la proposition Curée, fut adopté, le 14 floréal, à une immense majorité. Il tendait à ce que Napoléon Bonaparte fût nommé empereur, à ce que son titre et le pouvoir impérial fussent héréditaires dans sa famille, de mâle en mâle, par ordre de primogéniture, et à ce que, pourtant, dans l'établissement du régime nouveau, l'égalité, la liberté, les droits du peuple fussent intégralement conservés.

Ce vœu devait sauvegarder, aux yeux des partisans de Bonaparte, la régularité de la transformation qu'ils préparaient; au Tribunat, en effet, d'après la Constitution de l'an VIII reproduite sur ce point par celle de l'an X, appartenait d'émettre des vœux et de les communiquer aux autorités compétentes. Or, on estimait que le Sénat était pour la circonstance l'autorité compétente, l'autorité constituante comme il l'avait prétendu deux années plus tôt : n'était-ce pas à lui que la Constitution de l'an X donnait le pouvoir de faire tout ce qui serait nécessaire à son développement, à sa marche? (1).

Restait à savoir, justement, si l'on avait droit de considérer l'institution du pouvoir héréditaire comme un acte de mise en œuvre de la Constitution de l'an X.

Cela nous paraît manifestement dépasser les bornes d'une interprétation sérieuse et impartiale. Les pouvoirs publics coopérant à cette métamorphose n'é-

(1) Art. 54 : « Le Sénat règle par un sénatus organique... Tout ce qui n'a pas été prévu par la Constitution et qui est nécessaire à sa marche. »

taient plus, à notre sens, en tant qu'ils l'accomplissaient, des pouvoirs publics; ils sortaient de leur rôle légal. Ils s'improvisaient, sur le terrain constituant, gouvernement de fait; comme en l'an X, ils avaient, en effet, l'intention de se muer en un gouvernement nouveau en établissant au-dessus d'eux une autorité suprême de forme nouvelle, régulièrement définie dans une Constitution écrite nouvelle. Ils faisaient ce que nous verrons plus d'une fois leurs pareils faire, et souvent avec le secours de l'initiative privée; mais ils avaient le dessein de substituer un gouvernement nouveau, immédiatement aussi complet et aussi légitime que possible, à son prédécesseur; tandis que, souvent, les personnes déjà au pouvoir qui créeront un gouvernement de fait ne se soucieront pas d'assurer vite ce qu'ils regarderont comme son entière légitimité, et dirigeront les affaires du pays au moyen d'un organisme gouvernemental inachevé, peut-être des années durant. Rechercher sur quoi reposait le pouvoir constituant du Sénat et des autres corps de l'Etat, c'est donc rechercher les bases de toute leur légitimité comme gouvernement de fait; la Constitution, légitimée parce qu'elle en émanait, suffit ensuite à justifier le gouvernement complet de l'Empire. Sur quoi reposait ce pouvoir?

La rapidité de la métamorphose a pu, on le comprend, illusionner ses auteurs eux-mêmes. Et voilà pourquoi il n'est pas bien sûr que beaucoup ne se soient pas réellement persuadés qu'ils accomplissaient besogne constitutionnelle en érigeant un empereur. Voilà pourquoi, quelque opinion qu'eussent au fond certains individus touchant l'illégalité de l'intervention du Sénat, ce corps rendit, le 18 mai (28 floréal) 1804, un Sénatus-Consulte qui décernait la couronne impériale héréditaire à Napoléon Bonaparte, et courut à Saint-Cloud

avec un empressement plaisant de la part de vieux républicains, lui faire part de sa décision.

Le discours qu'en cette circonstance lut Cambacérès à celui que désormais il appelait « Sire », contenait la phrase suivante : « S'il est dans les principes de notre Constitution de soumettre à la sanction du peuple la partie du décret qui concerne l'établissement d'un gouvernement héréditaire, le Sénat a pensé qu'il devait supplier Votre Majesté Impériale d'agréer que les dispositions organiques reçussent immédiatement leur exécution; et, pour la gloire comme pour le bonheur de la République, il proclame à l'instant même Napoléon Empereur des Français » (1).

Déclarer cela, c'était, d'un côté, reconnaître une sorte de légalité à l'action constituante essentielle du Sénat, effectivement investi par la loi d'attributions constituantes secondaires; de l'autre, forger de toutes pièces la légalité d'une action populaire que ne prévoyait la Constitution dans aucun de ses articles, et admettre une sorte de droit constitutionnel coutumier, qui fondait cette légalité en droit positif; c'était enfin subordonner ces prérogatives sénatoriales imaginaires à des prérogatives populaires non moins inexistantes au point de vue légal; c'était, relativement au Sénat, se permettre une interprétation abusive des textes, et, relativement au peuple, leur ajouter sans vergogne; c'était, en quelque sorte, rehausser d'un degré le droit révolutionnaire en le régularisant, en supprimant tout ce qu'il y avait de brutal et de désordonné dans l'intervention déjà reconnue, sinon légale, du moins légitime du peuple, en faisant concourir avec lui toutes les parties du gouvernement à la modification de ce gouvernement même, sans aucune violence que contre la

(1) *Moniteur* du 29 floréal an X (19 mai 1804).

loi positive; le droit populaire dérivant directement du droit naturel ne subissait pas, en effet, de déchéance, parce qu'il devenait plus tangible pour tous, bien au contraire; c'était, en somme, additionner le droit positif expressément proclamé, écrit, d'un complément tacite, sous-entendu, permanent et immuable, qui aurait la même valeur de réalité pratique et le devrait dominer.

Nous nous bornerons à remarquer que, étant connue la mentalité juridique de ceux à qui une coutume, d'ailleurs si récente, paraissait tant imposer, c'était moins, véritablement, son caractère de coutume que la nature, qu'ils avaient cru, par défaut d'examen, lui reconnaître, de loi positive ordinaire, conforme aux exigences de l'époque, qui leur commandait obéissance. N'avons-nous pas déjà observé cette persistance, sous forme de réel préjugé, de l'équivalence rousseauiste de la volonté quelconque du peuple et de la loi positive? Lors même que des lois constitutionnelles sont édictées qui délimitent étroitement les pouvoirs de chaque corps dans la nation, et de la nation même, on reste pénétré de cet aphorisme qu'il y a au-dessus de la loi la volonté du peuple, et cette volonté semble porter en elle un caractère proprement législatif. Cependant, maintenant pas plus que naguère, cette conception de la loi ne détruit celle que l'on applique dans la pratique constituante, et c'est pourquoi on est fondé à soutenir que les gouvernements appuyés sur le peuple qui sont érigés en dépit de la loi régnante sont de fait; mais la volonté du peuple se superpose d'une façon illogique et bizarre quand on croit en avoir besoin pour calmer vaille que vaille sa conscience constitutionnelle, et elle produit les apaisements les plus inattendus. Elle est légale en ce sens qu'elle a toujours droit, d'après le droit rationnel, de faire la loi, mais

non évidemment en cet autre (dans lequel nous employons le mot « légal ») qu'elle serait conforme à la loi positive régnante. La légalité est, en réalité, une légitimité.

Il est bon d'ajouter que, sous l'ancien régime, dans le royaume définitivement organisé, une coutume de droit public n'avait force de loi et ne dominait le Roi, que parce qu'un roi l'avait bien voulu officiellement reconnaître comme telle, certain jour, et que, sauf les rares limites déjà fixées à son autorité suprême, le roi pouvait tout vouloir. En droit positif coutumier, le peuple n'aurait donc été à même de faire la loi constitutionnelle, comme ayant l'habitude de la faire, que parce qu'un législateur quelconque, le peuple lui-même ou un autre, aurait pu légalement lui accorder cette prérogative. Or, le Sénat, ni aucun des individus détenant une parcelle de puissance, ni aucun des corps dans des conditions identiques, n'avait, de par la loi, permission (nous croyons l'avoir plus haut suffisamment démontré) de reconnaître au peuple pareil avantage; une coutume, si coutume il y avait, ne suffisait pas, d'elle-même, à le lui conférer. Le Sénat, le Tribunat n'ayant pas les droits dont ils se targuaient, ils demeuraient bien toujours constituants de fait.

Napoléon Bonaparte, lorsque, répondant à l'adresse du Sénat, il acceptait aussitôt le titre d'Empereur, mais sous la réserve suivante « Je soumets à la sanction du peuple la loi de l'hérédité », c'est-à-dire l'essence même de l'état nouveau, Napoléon, disons-nous, pénétrait, sans doute, la vraie raison pour laquelle beaucoup de ses partisans et lui en appelaient, en dernier lieu, à la volonté du peuple. Il se garantissait à l'égard du droit transcendant, non du droit positif, et du droit tel que le comprenait, dans ses grandes lignes, la Révolution, contre les retours possibles d'une popularité toujours sujette à changement.

En un mot, sauf un recours plus spécieux à la légalité, c'est sur les mêmes bases, qui avaient servi à légitimer les constituants du Consulat à vie, qu'on a prétendu placer et équilibrer la légitimité des constituants du gouvernement impérial, nous voulons dire : la Constitution existante; la volonté du peuple, dans son sens le plus exact, — non une volonté savamment épurée comme le comprenaient les constitutions napoléoniennes pour l'élection des députés; — et encore la nécessité ou du moins un besoin très vif de l'hérédité monarchique, dont on parla beaucoup dans les écrits et discours solennels qui accompagnèrent la transformation.

Par conséquent, pas de mouvement marquant de la pensée sur notre question, dans un sens ou dans l'autre, de la naissance du Consulat perpétuel à celle de l'Empire, à moins qu'on ne voie une accentuation des tendances démocratiques dans ce redoublement, à bref intervalle, de l'appel au Peuple; on pourrait le soutenir en se bornant aux apparences; mais, dans la réalité profonde, n'est-ce pas bien plutôt le contraire, l'effacement de plus en plus complet du peuple devant ceux qui le mènent et transforment le gouvernement?

# CHAPITRE VII

## Gouvernements de fait de 1814 : Gouvernement provisoire. — Louis XVIII avant la Charte.

1° Le premier de ces gouvernements, qui comprenait, à côté du « gouvernement provisoire » proprement dit, le Sénat et le Corps Législatif et maintenait une certaine répartition des fonctions, essaya, sans paraître y croire beaucoup ni le persuader aux autres, de se légitimer par sa prétendue conformité à la légalité en vigueur. — Son attitude montre qu'il prétendait aussi fonder sa légitimité sur la volonté nationale, qu'il estimait représenter; il le fit de deux manières : d'abord, avant l'abdication de l'empereur, indirectement, en considérant cette volonté comme partie au pacte constitutionnel violé, et en s'insurgeant en son nom contre Napoléon; après la vacance du pouvoir, en se légitimant directement par l'autorité souveraine de la même volonté; mais où il la voyait, on ne trouve guère que l'intérêt national. — Il se légitima enfin, très sincèrement, par la nécessité d'un gouvernement, de la retraite de Napoléon, et, au point de vue constituant, d'ailleurs sans résultat, du rappel des Bourbons. — 2° Le gouvernement dictatorial de Louis XVIII se légitima, sous le rapport de la législation constituante, comme sous tout autre, par les principes du droit divin, non toutefois sans subir quelque peu l'influence doctrinaire.

### § 1. *Gouvernement provisoire.*

A l'heure où la prodigieuse fortune de Napoléon semblait s'abîmer pour toujours sous les flots des armées alliées qui couvraient la France, surgit le premier des gouvernements du XIX^e^ siècle qui fût de fait sous tous les rapports et non seulement comme constituant; de ces gouvernements, notre pays prenait déjà la néfaste habitude; et ce furent eux qui lui donnèrent pendant 55 années encore une physionomie si heurtée, si mouvante, si tristement originale.

Le gouvernement qui présida aux destinées de la France depuis l'occupation de Paris par l'ennemi jusqu'à l'avènement de Louis XVIII, fut bien un gouvernement de fait. Le gouvernement de Talleyrand et consorts, tout comme celui, qui le suivit, du lieutenant-général, s'élevèrent en violation des dernières lois constitutionnelles promulguées, c'est-à-dire de la constitution de l'an VIII, modifiée en l'an X, et remaniée en l'an XII à la naissance de l'Empire. Et ils n'eurent pour base aucune autre loi.

Afin de nous en convaincre, passons une rapide revue des événements qui venaient de s'accomplir quand le pouvoir échappa aux mains de Napoléon.

La sixième coalition, formée sur l'initiative du roi Frédéric-Guillaume, aussitôt après nos désastres de Russie, et qui comprenait, en plus de la Prusse, l'Angleterre, la Russie, la Suède, l'Espagne, le Portugal, et l'Autriche, avait écrasé nos troupes à Leipzig les 16 et 18 octobre 1813; le 9 novembre suivant, elle offrit à Napoléon, par la déclaration de Francfort, une paix honorable qu'il ne sut accepter à temps; le 31 décembre, les troupes alliées franchissaient le Rhin, et ainsi commençait la malheureuse campagne de France. Malgré une série de terribles coups portés à l'ennemi avec une rapidité foudroyante, malgré la valeur de nos soldats et le génie de leur chef, qui se montra plus grand que jamais, la victoire abandonna nos drapeaux, il fallut céder devant le nombre. Napoléon, faisant preuve d'une audace inouïe, tenta de se porter entre la frontière de l'Est et les alliés, pour les prendre à revers (1). Mais pendant qu'il effectuait ce mouvement, « qui devait le perdre ou le sauver », l'ennemi hâtant sa marche arriva sous les murs de la capitale et l'oc-

(1) *Lavisse et Rambaud. Histoire générale*, t. IX, p. 872.

cupa bientôt, en dépit des héroïques efforts d'une garnison trop réduite : la capitulation de Paris fut signée par Marmont le 31 mars 1814.

Dès le commencement de la campagne, Napoléon, conformément à un sénatus-consulte du mois de mars 1813, avait confié la régence à l'impératrice : en réalité, le roi Joseph et surtout Cambacérès, membres du Conseil de régence, le premier comme prince du sang, le second comme grand dignitaire — il était archichancelier (1), — gouvernaient en son nom; l'empereur les conseillait de loin et parfois leur donnait des ordres qu'on exécutait mal (2). C'est ainsi qu'une lettre datée du 16, envoyée par Napoléon à son frère, lui ordonnait, au cas où Paris se trouverait menacé, de faire partir l'impératrice, le roi de Rome et toute la Régence, et de les mettre à l'abri derrière la Loire. Joseph n'exécuta qu'à demi; le 29, il envoya en avant l'impératrice et le roi de Rome seuls avec Cambacérès; le centre de la Régence fut dès lors à Blois. Mais une grande partie du gouvernement restait à Paris : cette combinaison maladroite favorisait les intrigues de ceux dont la fidélité suivait les fluctuations de la gloire du maître; elle tendait à créer deux pouvoirs dans l'Etat.

Or, parmi les membres du Conseil de régence demeurés à Paris se trouvait l'élégant et insinuant et peu scrupuleux Talleyrand. On le soupçonnait depuis plusieurs années de préparer le retour des Bourbons, et de se ménager en même temps dans le nouveau régime des compensations aux avantages dont allait le priver la chute tant attendue de l'empire. Ces soupçons avaient même été cause pour lui, en 1808, d'une

(1) En vertu du même sén.-cons., Cf. *Thiers, Histoire du Consulat et de l'Empire*, t. XV, p. 882.

(2) *Lavisse et Rambaud, ibid.*, et p. suiv.

éclatante disgrâce ; puis l'empereur, ayant besoin de ses services, l'avait réintégré dans sa haute dignité de vice-grand électeur, et l'avait nommé vice-président du Sénat; enfin, lors de son dernier départ pour l'armée, il l'avait appelé au Conseil de régence. A ces divers titres et comme ancien diplomate, fort bien en cour auprès de plusieurs souverains d'Europe, Talleyrand devait exercer sur les événements, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur, une profonde influence.

C'est Talleyrand qui, le 31 mars, le jour même de la capitulation de Paris, agit et fit agir auprès du tsar Alexandre pour lui persuader que la France était royaliste et désirait le retour des Bourbons (1); en réalité, l'empereur était abandonné moins par les classes populaires que « par les classes élevées qui, mieux informées et plus lasses, regardaient comme inévitable et désirable la chute prochaine de Napoléon » (2). Le tsar finit pas se laisser convaincre, en partie du moins. Quand on lui eut dit que le Sénat se déclarerait contre l'empereur, s'il était assuré de ne plus avoir à le craindre, il annonça qu'il ne traiterait plus avec Napoléon, mais « fidèle à son respect pour la volonté de la France, Alexandre n'admettait pas qu'il appartînt aux alliés de prononcer la déchéance de Napoléon, ni d'appeler au trône Louis XVIII; il demanda donc à Talleyrand comment ces deux grands faits pouvaient s'accomplir. « Par la main des autorités constituées et notamment du Sénat, répondit M. de Talleyrand » (3). Aussitôt les souverains alliés lancèrent une proclamation collective dans laquelle il était dit : « Qu'ils ne traiteront plus avec Napoléon Bonaparte ni avec

(1) *Lavisse et Rambaud*, ouv. cit., t. IX, p. 884.

(2) *Duvergier de Hauranne. Histoire du Gouvernement parlementaire*, t. II, p. 68.

(3) *Duvergier de Hauranne*, t. II, p. 76.

aucun de sa famille... Qu'ils reconnaîtront et garantiront la Constitution *que la France se donnera.* Ils invitent par conséquent le Sénat à désigner un *gouvernement provisoire* qui puisse pourvoir aux *besoins de l'administration*, et préparer la constitution qui conviendra au peuple français » (1).

Si le Sénat cédait à la prière quelque peu comminatoire des souverains étrangers, il consommait la scission gouvernementale préparée par les événements antérieurs : la régente et Cambacérès gouvernaient à Blois; le reste du Conseil de régence et le Sénat gouvernaient à Paris.

Convenablement travaillé et épuré par les soins de son vice-président, le Sénat céda : 64 sénateurs, sur 140, et sur 90 présents à Paris (2), répondirent, le 1er avril, à la convocation du prince de Bénévent qui leur adressa un discours, où on relève ces paroles : « Vous avez sûrement senti tous également la *nécessité* d'une délibération qui ferme la porte à tout retard, et qui ne laisse pas écouler la journée sans rétablir l'action de l'*administration*, *le premier de tous les besoins*, pour la formation d'un gouvernement dont l'autorité formée pour le besoin du moment, ne peut qu'être rassurante » (3). Les sénateurs gagnés d'avance et informés du rôle qu'on voulait leur faire jouer, n'élevèrent aucune objection, n'opposèrent aucune résistance; César n'était plus là; les sénateurs se sentaient soulagés.

Adoptant donc les motifs que lui avait exposés Talleyrand, le Sénat arrêta : « 1° Qu'il sera établi un gouvernement provisoire chargé de pourvoir aux besoins de l'administration, et de présenter au Sénat un projet de constitution qui puisse convenir au peuple français;

(1) *Moniteur universel* du 2 avril 1814.
(2) *Lavisse et Rambaud.* Ouv. et t. cit., p. 884.
(3) *Moniteur universel* du 2.

— 2° Que ce gouvernement sera composé de cinq membres. — Procédant de suite à leur nomination, le Sénat élit pour membres du gouvernement provisoire : M. de Talleyrand, prince de Bénévent; M. le sénateur comte de Beurnonville; M. le sénateur comte de Jaucourt; M. le duc de Dalberg, conseiller d'Etat; M. de Montesquiou, ancien membre de l'Assemblée Constituante » (1). Ce dernier était, en réalité, un émigré, un des agents du comte de Provence; sa nomination donnait un gage manifeste au parti royaliste.

Le gouvernement provisoire entra immédiatement en fonctions; dès le 2 avril, il prenait un arrêté qui nommait le général Dessolles commandant en chef de la garde nationale, et affirmait ainsi son autorité à l'égard de ce qui constituait dans le moment la majeure partie de la force armée.

Napoléon errait dans les environs de sa capitale, avec ce qui lui restait de troupes, cherchant comment jouer de manière décisive son dernier atout; à Paris, on continuait à paraître se soucier fort peu de lui; on n'avait pas encore nettement prononcé sa déchéance; on voulut qu'il n'y eût place à aucune équivoque, et dans sa séance du 3 avril, le Sénat rédigea et vota l'acte qui suit : « Le Sénat-Conservateur, considérant que dans une monarchie constitutionnelle, le monarque n'existe qu'en vertu de la Constitution ou du pacte social; que Napoléon-Bonaparte, pendant quelque temps d'un gouvernement ferme et prudent, avait donné à la nation des sujets de compter pour l'avenir sur des actes de sagesse et de justice; mais qu'ensuite il a *déchiré le pacte* qui l'unissait au peuple français, notamment en levant des impôts, en établissant des taxes autrement qu'en vertu de la loi, contre la teneur expresse du serment qu'il

(1) *Moniteur universel*, n° du 2 avril 1814.

avait prêté à son avènement au trône, conformément à l'article 53 de l'acte des Constitutions du 28 floréal an 12; qu'il a commis cet attentat aux droits du peuple lors même qu'il venait d'ajourner, sans nécessité, le Corps Législatif, et de faire supprimer comme criminel un rapport de ce Corps, auquel il contestait son titre et sa part à la représentation nationale; qu'il a entrepris une suite de guerres en violation de l'article 50 de l'acte des Constitutions du 22 frimaire an 8, qui veut que la déclaration de guerre soit proposée, disputée, décrétée et promulguée comme des lois, etc., etc. Considérant que *par toutes ces causes*, le *gouvernement impérial* établi par le Sénatus-Consulte du 28 floréal an 12, *a cessé d'exister*, et que le *vœu manifeste de tous les Français* appelle un ordre de choses dont le premier résultat soit le rétablissement de la paix générale et qui soit aussi l'époque d'une réconciliation solennelle de tous les Etats de la grande famille européenne; le Sénat déclare et décrète ce qui suit : Article premier. Napoléon-Bonaparte est déchu du trône, et le droit d'hérédité établi dans sa famille est aboli... »

C'est à dater de ce jour que le gouvernement de Napoléon fut considéré comme ayant réellement cessé d'être; un arrêté du gouvernement provisoire, qui parut le 9 avril au *Moniteur*, en témoigne : « Le gouvernement provisoire fait connaître à toutes les autorités que tout ce qui a été ou aurait été fait au nom et par ordre de Napoléon-Bonaparte, *postérieurement à sa déchéance prononcée par le Sénat*, est *nul* et doit être regardé comme non avenu. » Par conséquent, jusqu'au 3 avril, le gouvernement installé à Paris, quelles que fussent ses intentions secrètes, a voulu n'être officiellement que le suppléant soumis de Napoléon, gérer les affaires publiques en sa place là où ni lui ni la régente ne pouvaient atteindre, mais sans cesser de le tenir pour empereur,

et dès lors évidemment, sous réserve de son approbation.

Faudrait-il en conclure que le gouvernement provisoire de 1814 n'a pas été un gouvernement de fait, mais l'agent irrégulier du gouvernement établi par les lois existantes ? Echapperait-il, par suite, à notre étude ? Non pas. D'abord, — à supposer qu'il n'ait pas été, aussitôt né, un gouvernement réel, ayant sa vie propre, — une fois votée la déchéance, le gouvernement provisoire continua ses fonctions; avec le Sénat, auquel le décret organisateur, malgré son peu de précision, fixait surtout un rôle constituant, et le Corps Législatif qui, sans y être invité au début, s'occupa aussi de la Constitution, il forma le nouveau gouvernement. A ce titre, il nous intéresse.

Bien mieux, cet ensemble gouvernemental se confirma alors dans l'exercice de l'autorité d'une manière tacite, sans donner de raisons nouvelles de son plus complet avènement; les raisons du premier restèrent celles du second qu'on estimait justifié en même temps par les motifs de la déchéance. De la sorte, la formation première du gouvernement provisoire, devenue, après coup, établissement d'un gouvernement de fait, est naturellement de notre objet.

Voilà établi le caractère de gouvernement du « gouvernement provisoire » et de ses adjoints. Qu'il fût de fait, la chose apparaît moins claire. Les auteurs mêmes du gouvernement provisoire de 1814 ont eu l'air de le contester. Ils se sont efforcés de rattacher ce gouvernement au précédent par des liens légaux, de le tirer de la Constitution impériale. Ç'a été une première manière de le légitimer.

Etaient-ils dupes eux-mêmes de leur manœuvre ? Il ne semble point; mais leur attitude tendrait clairement à prouver qu'ils ont cherché, dans un but louable

de paix sans doute, à illusionner la foule et les puissances étrangères.

Examiner l'inconstitutionnalité des actes qui créèrent le gouvernement provisoire de 1814, ce sera, à la fois, établir qu'il fut de fait, et dégager les arguments dont on usait pour en défendre la constitutionnalité. Parmi les auteurs et éléments formateurs du nouveau gouvernement, le Sénat voulait tout le premier sauvegarder les formes et justifier le caractère d'autorité constituée qu'avait fait valoir en sa faveur l'habile Talleyrand, pour vaincre les scrupules du tsar Alexandre. Il fut convoqué en sa qualité de Sénat et agit comme tel. Or, y a-t-il, en vérité, rien de plus ironique que ce titre de Sénat-Conservateur dont cette Assemblée s'autorise, en tête de l'acte de déchéance, pour mettre à néant la Constitution auquel elle devait son existence et ses pouvoirs?

Quels droits les Constitutions impériales donnaient elles en effet sur elles-mêmes au Sénat?

Préalablement à toute autre réponse, il importe de remarquer que, d'après l'article 59 du Sénatus-Consulte organique du 28 floréal an XII, c'était au président du Sénat qu'il appartenait de convoquer l'Assemblée, sur un ordre du propre mouvement de l'empereur, ou sur la demande d'un sénateur, tendant à faire déclarer nuls pour inconstitutionnalité certains actes spécialement prévus, ou encore dans des cas évidemment étrangers aux circonstances qui nous occupent. Or le prince de Bénévent n'était que vice-président; et surtout il avait convoqué le Sénat, sans ordre de l'empereur, est-il besoin de le dire? et sans qu'aucune demande lui ait été adressée par un sénateur quelconque : première atteinte à la Constitution.

D'autre part, l'article 90 de la Constitution du 22 frimaire an VIII statuait qu'un corps constitué ne pour-

rait prendre de délibération que dans une séance où les deux tiers au moins de ses membres se trouveraient présents. Et Talleyrand n'avait pu guère réunir, pour réaliser ses desseins, plus d'un tiers des sénateurs; deuxième accroc à la Constitution.

A supposer que la convocation ait été régulière et le nombre des délibérants strictement constitutionnel, on peut néanmoins douter du bien fondé légal des droits que s'arrogeait le Sénat.

Sans doute, l'article 54 du Sénatus-Consulte organique du 17 thermidor an X dispose que « le Sénat règle par un Sénatus organique... Tout ce qui n'a pas été prévu par la Constitution et qui est nécessaire à sa marche »; et aussi que « il explique les articles de la Constitution qui donnent lieu à différentes interprétations ». Mais il faudrait une bonne volonté excessive pour voir dans cet article la justification légale de la déchéance prononcée par le Sénat, de l'empereur héréditaire. Régler tout ce qui n'a pas été prévu par la Constitution et qui est nécessaire à sa marche, cela peut-il jamais s'entendre de créer pour un corps de l'Etat (et mieux est, le Sénat lui-même) le droit de déposer l'empereur avec toute sa descendance ? (1)

(1) Il paraît hors de doute que l'hérédité, toute question de famille et de nom mise à part, que l'hérédité accompagnée de tous ses avantages, et principalement de la stabilité qu'elle procure aux institutions, a été le motif essentiel (voir dans le *Moniteur* les adresses du Sénat au premier Consul) du changement de la Constitution consulaire en Constitution impériale? Si l'on avait eu droit d'argumenter du texte précité de l'an X, pour porter atteinte à la disposition fondamentale de l'an XII, sous prétexte de sauvegarder tout le reste des dispositions constitutionnelles, à quoi donc aurait servi la Constitution? Le trouble jeté dans l'ordre de la succession ne pouvait être une sanction constitutionnelle. Et puis il s'agissait là d'un sénatus-consulte; or, dit l'article 56 de l'acte des constitutions du 17 thermidor an X, « les sénatus-consultes organiques et les sénatus-consultes sont délibérés par le Sénat, *sur l'initiative du gouvernement* ». Le gouvernement, c'était l'empereur; il eût fallu être bien naïf

D'ailleurs, l'empereur lui-même avait remplacé à ce moment-là son gouvernement personnel par la Régence, et l'article 23 du Sénatus-Consulte organique du 28 floréal an XII pose formellement que « aucun Sénatus-Consulte organique ne peut être rendu pendant la Régence » (1).

Le lendemain du vote que nous discutons, le 4 avril, la situation générale changeait. A Fontainebleau, où il s'était retiré pour prolonger la lutte, et surprendre les alliés dans Paris même, Napoléon, sur les instances pressantes ou plutôt sur les injonctions de ses maréchaux les plus dévoués (2) abdiquait en faveur de son fils, que tous ses lieutenants avaient reconnu. Caulaincourt, Ney et Macdonald portèrent l'acte à Paris, et engagèrent fortement le tsar à l'accepter.

En admettant que le vote du Sénat eut été susceptible d'acquérir, par suite de nouvelles circonstances, une validité qu'il n'avait point au premier instant, aurait-on trouvé dans les Constitutions de l'Empire un texte qui légalisât, dès lors, l'établissement du gouvernement provisoire? Autrement dit, le fait de l'abdication, — qui n'avait en lui-même rien de légal ou d'illégal, mais qu'on pouvait assimiler à la mort de l'Empereur (3), — n'ouvrait-il pas pour le Sénat une

pour attendre d'un tel homme une telle initiative; et enfin Napoléon n'était pas là pour la prendre. On se heurtait encore à une inconstitutionnalité.

(1) Restait l'article 21 du Sénatus-Consulte de frimaire an VIII : « Il [le Sénat] maintient ou annule tous les actes qui lui sont déférés comme inconstitutionnels par le Tribunat ou le gouvernement. » Quelques velléités d'indépendance du Tribunat lui avaient coûté la vie en 1807; restait le gouvernement! Et on sait, du reste, ce qu'il faut penser de la valeur de cet article au point de vue constituant. (V. p. 398 ci-dessus.)

(2) Ney entre autres. Cf. *Lavisse et Rambaud*, ouv. cit., t. IX, p. 886.

(3) On ne pouvait considérer l'avènement du roi de Rome comme constitutionnel que si l'on y voyait la conséquence légale de la vacance du trône, l'abdication tenant lieu de la mort du précédent titulaire; nulle-

période de droits plus étendus, et, par suite, pour le Gouvernement provisoire, l'ère de la constitutionnalité? Non; les arguments qu'on vient de faire valoir contre l'acte sénatorial créateur du gouvernement provisoire n'avaient, du fait de l'abdication, rien perdu de leur valeur. Le Conseil gouvernemental de cinq membres né le 3 avril n'acquérait pas le 4 les caractères d'une régence. La Constitution prévoyait le cas d'un héritier mineur. La Régence existait; il suffisait de la laisser continuer.

Encore supposons-nous, raisonnant ainsi, que le Sénat acquiesçait à l'abdication en faveur du roi de Rome, qu'il dissociait la déchéance voulue par lui tout d'abord de l'installation du Gouvernement provisoire. Or, il n'est pas revenu sur cette déchéance collective. Celle-ci restait essentiellement inconstitutionnelle, disons anticonstitutionnelle.

Ce fut Napoléon, au contraire, qui y accéda, poussé par les événements.

Le tsar hésitait à se rendre aux suggestions des maréchaux. Tout à coup, on apprit que les troupes de Marmont, dernière ressource, avaient quitté l'Essonne, et avaient été conduites dans les lignes de l'ennemi. Aussitôt le tsar refusa d'accepter l'abdication de l'empereur en faveur de son fils. Pour éviter la guerre civile, Napoléon abdiqua purement et simplement le 6 avril à Fontainebleau.

Que devenaient les droits du Sénat et le Gouvernement provisoire? Le Sénatus-Consulte organique du 28 floréal an XII décrétait, dans son article 7, qu'à défaut d'héritiers naturels et légitimes ou adoptifs de Napoléon; à défauts d'héritiers naturels et légitimes de

ment si on l'envisageait comme suite d'une désignation de successeur faite par ce titulaire; cette désignation avait été prévue par le Sénatus-Consulte de l'an X, abrogé sur ce point depuis l'an XII.

Joseph et Louis Bonaparte et de leurs descendants mâles, « un sénatus-consulte organique proposé au Sénat par les titulaires des grandes dignités de l'Empire, et soumis à l'acceptation du peuple, nomme l'empereur et règle dans sa famille l'ordre de l'hérédité, de mâle en mâle, à l'exclusion perpétuelle des femmes et de leur descendance. » Nous ne parlons pas des deux fils de Louis Bonaparte; l'abdication pure et simple survenant après la déchéance, c'était à notre sens la retraite de toute la dynastie. Dans ces conditions, si Talleyrand pouvait à la rigueur figurer les dignitaires de l'Empire, où étaient l'acceptation du peuple et surtout le futur empereur?

Si le texte de la Constitution impériale n'explique aucunement comment le Sénat a pu s'autoriser de son titre de Conservateur pour nommer un gouvernement provisoire et déposer l'Empereur, la nature de la Constitution nous donne peut-être le mot de l'énigme, et fait peut-être éclater la légalité, la constitutionnalité du gouvernement provisoire lui-même. C'est surtout, en effet, la nature, le caractère de la Constitution que le Sénat invoque pour prononcer la déchéance. Qu'on relise l'acte de déchéance et l'on y trouvera en plusieurs endroits les mots « pacte social » désignant la Constitution; on y trouvera dit aussi que Napoléon Bonaparte « a déchiré le pacte » qu'il avait expressément conclu en prêtant serment lors de son avènement au trône.

C'est bien ainsi, en effet, qu'avait été comprise la Constitution, au moment de la fondation de l'Empire. Dans une adresse de germinal an XII au premier Consul par laquelle le Sénat lui exprimait l'espoir de voir se réaliser ce grand événement, on appelait plusieurs fois la Constitution « pacte social »; on y exprimait entre autres vœux celui « que le pacte social

ne puisse pas être violé », et on ajoutait, comme pour préciser la valeur que l'on entendait donner à ces mots : « que dans les temps les plus reculés, la nation ne soit jamais forcée de *ressaisir sa puissance* et de venger sa majesté outragée ». Dans l'esprit des fondateurs de la Constitution existait donc bien l'idée d'un pacte conclu entre la nation et celui qu'elle mettait à sa tête; d'un pacte imposant à ce dernier toute une série d'obligations qu'énuméraient les articles de la Constitution, d'un pacte enfin sanctionné par la déposition plus ou moins directe du prince qui en violerait les clauses.

Par là même qu'ils passaient ce contrat, le premier Consul comme la nation admettaient ce qu'implique tout acte pareil, le refus légitime par l'une des parties d'accomplir ses obligations, si l'autre omettait de remplir les siennes : à cela se résumait au fond la sanction; on voit qu'elle était de l'essence du pacte.

Le Sénat prenait l'initiative de ce pacte et en établissait la teneur; le peuple ratifiait l'œuvre du Sénat. Il en résultait *a contrario* que le Sénat pourrait, à l'occasion, sans excéder les bornes de sa compétence, prendre l'initiative d'une dénonciation et d'une destitution de l'Empereur.

En 1814, le Sénat, rappelant un certain nombre de violations du pacte, relatives aux impôts, à la représentation nationale, aux guerres, dénonçait le contrat et refusait obéissance; c'était son droit, sauf ratification ultérieure du peuple. Pour l'accomplissement de l'acte constituant qui avait fondé l'Empire, comme pour ceux qui avaient établi les Consulats, le peuple seul, en effet, — et nous voulons exprimer par ce mot la masse des citoyens, — le peuple seul était jugé avoir l'exercice de la souveraineté nationale; volonté nationale se confondait pratiquement, peut-être théoriquement

pour certains avec volonté du peuple directement consulté. Telle était le principe qui dominait le droit positif sans y être inclus.

Mais peut-on dire que cette dénonciation du pacte, même ratifiée, et que la déchéance qui en découlait fussent constitutionnelles? Non, pas plus que la lumière n'est issue de l'obscurité, quoiqu'elle s'y oppose et la dissipe nécessairement dans des conditions déterminées; dénonciation et déchéance étaient, en effet, la négation même de la Constitution. Elles étaient, pour parler net, un véritable recours au *droit d'insurrection* pour cause de violation du pacte fondamental par le prince.

Sénat et Gouvernement provisoire proprement dit formaient bien un gouvernement de fait, puisqu'ils n'avaient à leur base ni l'ancienne loi méconnue ni aucune loi nouvelle. Il était impossible de compter comme telle l'organisation très limitée, très concrète du Gouvernement provisoire.

Le même raisonnement pourrait se construire, et la même affirmation le résumer, en ce qui concerne le vote par lequel une ombre de Corps Législatif, — 79 députés convoqués par le Gouvernement provisoire (1), — avait adhéré, le 3 avril, à l'acte sénatorial de déchéance. La déchéance prononcée par le Corps Législatif était, si possible, moins légale que celle prononcée par le Sénat, car il n'avait pas d'attributions constitutionnelles.

Nous connaissons à présent, en même temps que la valeur de la prétendue constitutionnalité du Gouvernement provisoire, la manière dont on avait essayé d'en user pour le légitimer.

Nous avons dit aussi que, sous couleur de légalité, c'est d'un véritable droit à l'insurrection qu'on se

(1) *Lavisse et Rambaud*, ouv. cit., t. IX, p. 884.

réclamait. Et nous avons montré que ce droit découlait d'une souveraineté primordiale de la nation et de sa volonté exprimée.

C'est la volonté du peuple qui non seulement justifia indirectement comme ayant conclu un pacte, la destruction de ce qui était auparavant, mais fut invoquée aussi pour légitimer positivement et directement en sa qualité de volonté souveraine, le gouvernement de fait. Elle y suffit seule, sans l'intermédiaire du droit à l'insurrection, quand, après l'abdication pure et simple, il se fut produit une réelle vacance du pouvoir, qu'on est fondé à distinguer du renversement, puisque l'abdication fut, d'apparence au moins, spontanée.

Cet intermédiaire était, d'ailleurs, également inutile si l'on se déclarait partisan de la légalité du gouvernement provisoire; l'intermédiaire alors, c'était la légalité; la volonté nationale lui servait de substratum.

Examinons cette seconde base de légitimité, à laquelle aussi beaucoup d'auteurs du gouvernement de fait feignirent de croire, plus qu'ils ne crurent. Si l'on pense devoir douter que le Sénat, lorsqu'il dénonçait le pacte et instituait un gouvernement nouveau, se soit réclamé, pour le légitimer, de la constitutionnalité de son rôle de représentation nationale, il est incontestable qu'il s'est réclamé, du moins, de la volonté nationale; il s'est comporté comme son représentant, en tirant de suite les conséquences de la déchéance votée et en reconnaissant au gouvernement nommé par lui une effective autorité, sans ratification populaire. On pourrait, il est vrai, soutenir qu'il s'affirmait seulement représentant de la nation, ce qui n'implique pas consultation de la volonté nationale et s'harmoniserait avec des idées nullement révolutionnaires qui avaient vers cette époque un regain de splendeur et de vie (1). Cependant

(1) V. dans notre première partie, Joseph de Maistre et de Bonald.

si le nouvel ordre politique que le Sénat établissait résultait immédiatement de l'acte de déchéance, comme ce dernier était lui-même la conséquence d'un pacte auquel le peuple avait pris part en sa qualité d'organe de la volonté nationale, le Sénat agissait assurément en représentant, se considérait comme le représentant de cette volonté, dès lors qu'il fondait un gouvernement nouveau et donc estimait rompu le pacte sans appeler le peuple à ratifier la déchéance et ses suites. De plus, il s'autorisait dans le même acte de déchéance du « vœu manifeste de tous les Français » pour agir ainsi qu'il le faisait. Cette dernière base manquait, à vrai dire, de précision.

Ce qui est digne de remarque, c'est précisément la façon du Sénat de justifier son droit à représenter la volonté nationale dans les circonstances dont nous parlons, c'est, plus généralement, sa manière très relâchée de concevoir la représentation de la volonté nationale; elle était, du reste, conforme aux idées qu'avaient appliquées Siéyès et Bonaparte lors de l'élaboration de la Constitution dans laquelle en définitive le Sénat (toute question de légalité maintenant mise à part) trouvait son titre. Car c'est évidemment de l'origine populaire que lui donnait la Constitution de l'an VIII que le Sénat prétendait surtout tirer son droit à prononcer la déchéance et à pourvoir au gouvernement comme représentant de la volonté nationale. Cette Constitution avait, en effet, placé à la base de la formation des corps constitués, un suffrage qu'on doit qualifier d'universel. Le corps électoral, en son acception la plus large, coïncidait avec le peuple appelé à se prononcer dans les plébiscites constituants. Le Sénat pouvait ainsi, à un certain point de vue, estimer représenter la volonté nationale, puisqu'il était véritablement chargé de vouloir en son lieu et place. Mais si l'on croit que représenter veut dire aussi réfléter la volonté des commettants (1), il faut avouer que le Sénat représen-

(1) V. ci-dessus, p. 369.

tait bien imparfaitement la volonté nationale, parce qu'il ne donnait des volontés de la masse du peuple qu'un reflet bien pâle et bien lointain.

Pendant les dix années de la période nettement révolutionnaire, de 1789 à 1799, sauf dans la Constitution de 1793 qui ne fut pas appliquée, les députés, réputés représentants de la nation-personne morale, furent véritablement aussi les représentants des électeurs du peuple, en ce sens que leur volonté tenait lieu de la sienne. Néanmoins, celle-ci influençait profondément celle-là, qui en émanait presque directement : pour la Législative, la Convention, et sous le Directoire, les élections avaient eu lieu en effet au second degré. Et comme le corps électoral avait, à plusieurs reprises, englobé presque tous les hommes majeurs, le système était vraiment démocratique.

Depuis l'an VIII, au contraire, le Sénat se recrutait au moyen d'un mécanisme assez compliqué; la volonté populaire était tellement épurée, filtrée, canalisée, avant d'y manifester ses tendances par le choix des sénateurs, qu'en vérité elle y parvenait comme une bulle de gaz montant du tréfond d'un liquide à la surface, pour s'y évanouir. Sans doute, le système à gradins, de trois listes de notabilités issues les unes des autres avait disparu en l'an X; sans doute les trois candidats présentés pour chaque place de sénateur à la cooptation du Sénat n'étaient plus pris dans la foule des éléments de la liste nationale, mais dans les deux centaines environ de citoyens que désignaient les collèges de départements, eux-mêmes directement élus par la masse du peuple. Par contre, les membres de ces collèges étaient nommés à vie; ils devaient être choisis, au nombre maximum de 300, parmi les 600 plus imposés du département; le régime était censitaire. En outre, qui présentait les candidats au Sénat? Non plus le Corps Législatif, le Tribunat et le premier Consul, mais celui-ci seul. La Constitution de l'an X ôtait plus qu'elle n'accordait. Le Corps Législatif et le Tribunat, — tant qu'il vécut (1),

(1) Jusqu'en 1807.

— auraient pu paraître des porte-paroles un peu plus autorisés du peuple, puisque les sénateurs, d'ailleurs toujours nommés à vie, devaient, non plus tirer leurs membres des notabilités nationales, mais les choisir sur présentation des collèges, dont ceux d'arrondissement accessibles à tous. Mais l'Empereur seul présentait. De plus, il avait le droit de faire directement des sénateurs, jusqu'à concurrence du tiers de leur Assemblée. Quelle suprême ironie que de prétendre trouver dans la volonté impériale la représentation de la volonté nationale la plus apte à légitimer le renversement de l'Empire! Et nous n'avons pas encore dit que les 58 premiers sénateurs, dont beaucoup vivaient, avaient été nommés, en vertu d'une exception de la Constitution de l'an VIII à ses propres règles, par le libre choix de Siéyès, Roger-Ducos, Cambacérès et Lebrun!

Il y avait ainsi de très fortes chances pour que la volonté du Sénat et du Corps Législatif représentât mal à la façon révolutionnaire, nous voulons dire reflétât peu fidèlement la volonté populaire. Si elle représentait la nation, c'est, en dépit de ses prétentions, l'intérêt, le bien de la nation qu'elle représentait et très peu la volonté de la masse de ses membres. On découvre donc dans le rôle représentatif du Sénat, sous la Constitution de l'an VIII et ses dérivés, et plus spécialement encore lors de sa fin, en 1814, un compromis entre les idées révolutionnaires et des conceptions toutes différentes, légitimant le pouvoir autrement que par la volonté du peuple. Conserver les apparences des premières, pour illusionner l'opinion, mais appliquer, en réalité, les secondes, voilà tout ce qu'on cherchait.

Un dernier fondement donné en 1814 à la légitimité du gouvernement provisoire, ce fut précisément l'intérêt du pays, et plus exactement encore les nécessités de l'heure. Dans les milieux gouvernementaux, on y croyait davantage, au fond, qu'à toute autre raison. Avant l'acte de déchéance destiné à un énorme retentissement dans le public, on n'avait point parlé de pacte social, de violation de ce pacte, de vœu des Français;

Talleyrand, face à face avec ses 64 fidèles, leur avait parlé de la « nécessité » de leur délibération, leur avait recommandé de ne pas laisser s'écouler la journée sans rétablir l'action de l'administration, « le premier de tous les besoins », les avait priés de former le gouvernement réclamé par « les besoins du moment. » C'est l'idée de nécessité, d'urgence, dans l'intérêt supérieur du pays, qui guide, avant tout, les auteurs du gouvernement provisoire; c'est la même raison qui légitime, à ses propres yeux, les actes mêmes de ce gouvernement : s'il y a quelques scrupules sincères du côté de la souveraineté nationale, les adhésions des maréchaux, des corps constitués, les dissipent (1).

Cette nécessité ne résultait pas de l'absence d'un gouvernement en France (nous raisonnons encore sur le début de la période de transition), puisque la Régente était à Blois et que l'Empereur n'attendait qu'une accalmie pour ressaisir la plénitude de l'autorité. Mais cette nécessité découlait de l'impossibilité désormais absolue de la présence de Napoléon sur un trône d'Europe : il fallait choisir entre Napoléon et l'invasion d'une part, la France de l'autre : le gouvernement de fait choisit la France; qui l'en blâmera? Il estimait que c'était son devoir. On doit regretter seulement la brusque volte-face de ceux qui avaient tout reçu de l'Empereur, nous dirons même leur empressement à l'accabler, à le trahir; le dévouement à un homme ne se concilierait-il point, par l'abstention, avec des devoirs plus grands? Il en est, comme Talleyrand, dont on ne saurait trop flétrir la duplicité. Beaucoup de ces têtes,

(1) *Moniteur universel* : n° du 4 avril : soumission de la Cour de Cassation. N° du 6 : adhésions de la Cour des Comptes, de la Cour d'Appel de Paris, des avocats à la Cour de Cassation, du corps de gendarmerie de Paris, etc. N° du 8 avril : adhésions du Conseil de l'Université, du Tribunal de première instance de Paris, etc., etc.

sur lesquelles des couronnes de ducs, de comtes et de barons cachaient mal le bonnet des vieux Jacobins, éprouvèrent une jouissance extrême à se relever dans un mouvement de fugitive et frondeuse indépendance; il y avait de si longues années qu'on n'avait pas jeté bas de gouvernement! Mais, d'autre part, l'expérience avait appris ce que valent les révolutions; un pouvoir fort, entouré d'aristocratie, se prêterait mieux à l'exploitation paisible des honneurs et des dotations. Le sursaut d'esprit révolutionnaire ne fut donc point de longue durée; juste le temps de renverser un prince, dont on oublia sur-le-champ les bienfaits pour se faire pardonner la servilité qu'on avait montrée à son égard, et le forcer peut-être à expier son origine, elle aussi révolutionnaire : ce qui s'élève vite et par la violence sombre promptement dans la violence; la conduite du Sénat en donna une nouvelle preuve.

Et cependant, une fois arrivé ce qu'ils n'auraient pas dû personnellement provoquer avec tant d'impudence, une fois arrachée à l'Empereur son abdication en faveur du roi de Rome, Talleyrand et ses complices ne se trouvaient-ils pas, du fait de la situation toute particulière qu'ils occupaient, tenus d'une véritable obligation de donner à la France le gouvernement capable de la sauver ? Eux et ce qui restait des Corps constitués, Sénat et Corps Législatif, se présentaient naturellement comme les gouvernants provisoires désignés par les circonstances. Un devoir presque étroit de gouverner n'en dérivait-il pas pour eux avec le droit corrélatif de le faire? Nous savons qu'ils l'ont ainsi pensé, et que ce devoir et ce droit, fondés sur autre chose que le défaut de gouvernement, leur ont paru si nets, si absolus, qu'ils les ont opposés, sans hésitation, au gouvernement existant : la Régence, pendant les quelques jours qu'elle dura encore, ne compta pas plus pour eux que Napoléon

lui-même à partir de l'acte de déchéance; ils sentaient seul possible leur gouvernement. Sa nécessité le légitima, à leurs yeux, en l'absence de tout prononcé exprès et clair de la volonté nationale. Tout ce qu'on a invoqué en dehors de là n'était que prétextes accessoires et coloration artificielle.

Au sujet de la nécessité d'éloigner l'Empereur nous observerons que ce n'était point une nécessité dans le genre de celle qu'invoquent la plupart des auteurs du XIX^e^ siècle, une nécessité d'orientation de l'esprit humain ou de l'esprit national. C'était une nécessité immédiate, nullement mêlée de considérations à longue portée.

Un peu plus tard, après l'abdication pure et simple de l'Empereur, cette nécessité devint celle d'un gardien quelconque de l'ordre, la nécessité générale d'un gouvernement, la plus impérieuse; et un peu plus tard encore, grâce aux menées des agents royalistes et au réveil bruyant des partisans de Louis XVIII, on put présenter la nécessité d'un changement de dynastie comme celle d'un retour partiel aux antiques traditions, décidément liées, d'indissoluble façon, comme le prétendaient de Maistre et de Bonald, aux destinées de la France : voilà qui, sous deux rapports différents, devenait une nécessité du domaine des principes.

Telle est précisément la raison pour laquelle le gouvernement provisoire *lato sensu*, — y compris les rudiments de Sénat et de Corps Législatif, — ne jugea pas bon de se légitimer lui-même de manière définitive et d'ériger en constitution durable son organisation spontanée. Il possédait tant bien que mal plusieurs des bases de légitimité que nous avons vu réclamer par les auteurs de la première série de notre dernière période. Mais il pensait, comme devait bientôt l'exiger La Mennais, qu'il fallait une *loi* pour le légitimer tout à fait;

il eût pu se créer ce moyen de légitimation; le gouvernement régulier eût été formé d'une sorte de Directoire et de deux Chambres. De son propre aveu, qui répondait, d'ailleurs, aux intentions des alliés, quelque chose lui eût manqué sous ce couronnement de sa légitimité, la rendant caduque : c'était un roi, et un roi Bourbon. Le gouvernement provisoire s'effaça donc, et il s'employa à remplacer ses organes par des organes nouveaux satisfaisant aux besoins qu'il croyait être les besoins du pays, sans négliger, du reste, son intérêt bien entendu. C'est dans ces conditions qu'il s'improvisa pouvoir constituant. Si le gouvernement de fait eut rempli efficacement le rôle officiel qu'il s'attribuait, le gouvernement suivant eût tout de suite été légal. Parce qu'il n'en fut pas ainsi, nous étudierons ce nouveau gouvernement. Au contraire, nous n'insisterons pas sur le pouvoir constituant du Sénat qui agit quelques instants dans le vide et ne légalisa rien.

Le Sénat mit sur pied en quelques jours une Constitution qui combinait le rappel des Bourbons avec le maintien du régime représentatif et exigeait du roi, comme condition essentielle de son rétablissement, le serment de la respecter. La nécessité légitimait, devant la conscience des sénateurs, leur œuvre constituante comme tout leur pouvoir. C'étaient les motifs exposés par Talleyrand qu'ils avaient faits leurs pour justifier l'une et l'autre. Néanmoins cette pression de la nécessité, les sénateurs cherchèrent encore à la dissimuler sous le voile du grand principe de la volonté nationale quand, le 6 avril (1), ils décrétèrent ce qui devait être la Constitution nouvelle : « Art. 2. Le peuple français appelle librement au trône de France, Louis-Stanislas-

(1) *Moniteur universel* du 8 avril.

Xavier de France, frère du dernier roi, et après lui les autres membres de la Maison de Bourbon, dans l'ordre ancien, etc. » A la vérité, le Sénat représentait mieux la volonté de la France que ne l'auraient fait les chancelleries étrangères : dans ce sens, les souverains alliés pouvaient prétendre qu'ils respectaient cette volonté; sous réserve de la limite qu'ils y mettaient et qu'ils ne comptaient point, l'exclusion des Bonapartes.

Quoi qu'il en soit, cette affirmation des droits du peuple fut un effort sans lendemain. Le Sénat, habitué à obéir, satisfait des actes d'autorité qu'il avait accomplis, ne s'indignait nullement à l'idée d'obéir encore. Du moment qu'on aurait concouru, ne fût-ce que passivement, à préparer le retour de ces anciens rois qu'on avait bannis, traqués, persécutés, on pourrait leur demander, en échange de leur couronne, la conservation des places richement nanties, créées par l'Empereur. Dès lors qu'on n'avait même pas un intérêt personnel à lutter contre l'invincible nécessité, pourquoi lui aurait-on fait obstacle? Nous la retrouvons cette nécessité, pesant sur tous les événements qui suivirent ceux que nous connaissons; le Sénat n'en dit rien, mais on le voit se laisser guider par elle et se conduire comme si elle suffisait pour tout légitimer.

### § 2. *Gouvernement de fait de Louis XVIII.*

Le 12 avril, sans exiger aucune garantie du comte de Provence qu'il jurera la Constitution votée, le Sénat laisse Monsieur, comte d'Artois, entrer dans Paris, avec la cocarde blanche; le gouvernement provisoire accepte, sans protester, les remerciements que Monsieur lui adresse pour sa bonne gestion : c'est la reconnaissance implicite des antiques droits royaux sur la France (1).

(1) *Moniteur*, n° du 13 avril.

Et pourtant, le 13, on hésite encore sur la qualité de Monsieur. Le 14, le Sénat décrète qu'il « défère le gouvernement provisoire de la France à son Altesse royale Monseigneur le comte d'Artois, sous le titre de lieutenant-général du royaume, en attendant que Louis-Stanislas-Xavier de France, appelé au trône des Français, ait accepté la Charte constitutionnelle » (1). Le Sénat s'est ressaisi; il semble que la nécessité ne le soutienne plus; mais en vérité, c'est une nécessité qui hésite un instant avant de laisser la place à une autre; c'est l'intérêt des conquêtes révolutionnaires qui regimbe contre le seul moyen, alors, de sauver la France. On verra que s'il y eut transaction entre les doctrines, il n'y en eut pas, matériellement pour ainsi dire, entre leurs représentants; le Sénat céderait, comme il avait déjà cédé.

Le comte d'Artois fut dès cet instant le chef incontesté d'un gouvernement provisoire; mais il se réclamait de tous autres titres que ceux de Talleyrand et de ses collègues; le jour de son entrée, il admit bien à le voir les membres du Corps Législatif présents à Paris, et leur dit son bonheur « de se trouver au milieu des véritables représentants du peuple français » (2); ce n'était là qu'eau bénite de cour et rien n'indique dans son allocution qu'il ait reconnu tenir d'eux ses pouvoirs. Il gouvernait au nom du roi, de par le roi; ou, si l'on préfère, le roi gouvernait par lui, au nom, pensait-il, de l'intérêt supérieur du royaume, de ses sujets, mais devenu la volonte de Dieu qu'il régnât, donc par la grâce de Dieu, par application du principe de Légitimité.

Pour parler franc, le futur roi était le maître de la situation; de même que la nécessité avait paru légitimer

(1) *Moniteur*, n° du 15 avril.

(2) *Duvergier de Hauranne. Histoire du gouvernement parlementaire*, t. II, ch. II.

le gouvernement inconstitutionnel de Talleyrand et du Sénat, et constituait la justification plus ou moins avouée de leurs actes, y compris le rappel du roi, de même elle devrait, pensaient-ils, légitimer leur inertie en face des hardiesses bourboniennes.

Cependant, le comte de Provence était tellement persuadé de la prédominance des idées révolutionnaires qu'on eut peine à le convaincre que l'acte du Sénat n'avait rien d'obligatoire pour lui, et qu'il pouvait rentrer dans la plénitude de ses droits et de son autorité. Ce fut seulement après avoir appris que son frère avait été reconnu lieutenant-général sans accepter la constitution du Sénat (1), qu'il refusa de recevoir la couronne de France des mains de ce corps ; il affirma par là même pouvoir la porter de droit héréditaire. Talleyrand, qui voulait la constitution sénatoriale, n'eut cette fois pas gain de cause. Ne s'étant pas conformé, pour remonter sur le trône, à la constitution votée par le Sénat ; ne s'étant donc pas conformé à la loi du gouvernement régnant, — puisque la constitution proposée était loi avant de devenir pacte — le gouvernement de Louis XVIII avant la promulgation de la Charte apparaît comme un gouvernement de fait, qui profite de l'insurrection et de la vacance d'où est issu le gouvernement de fait auquel il succède; l'étude de son origine, des principes qu'on invoqua pour le légitimer, se place bien, à ce titre, dans notre travail.

A partir de ce moment, il est évident que la question du pouvoir constituant du Sénat n'a plus aucun intérêt. Et nous ne parlerons de ses dernières tentatives constituantes que pour mieux mettre en relief le pou-

(1) *Duvergier de Hauranne. Histoire du gouvernement parlementaire*, t. II, ch. II.

voir constituant que s'attribua le nouveau survenant, Louis XVIII.

Il se rencontra, en effet, que le gouvernement de la Restauration, tout en croyant avoir une base suffisante pour sa souveraineté dans le droit divin de l'ancienne monarchie et une réglementation préétablie dans les antiques lois fondamentales du royaume, voulut se regarder officiellement comme dépourvu de constitution. Il eut pour première préoccupation, à cause des préjugés régnants qui auraient pu lui devenir dangereux, de donner à la France une Charte. Si contradictoire que la chose paraisse au premier examen, le comte de Provence prétendit concilier le défaut des lois fondamentales avec ses droits héréditaires. C'est qu'évidemment il fondait ceux-ci sur le droit divin immédiatement, non sur les anciennes constitutions coutumières du royaume. Etudier les bases de sa légitimité, alors qu'on sait qu'il crut découvrir en lui-même et sans le secours d'aucun autre élément politique de quoi constituer, c'est étudier en même temps surtout les sources de son pouvoir constituant; son action gouvernementale sur les autres points se justifie ensuite par l'intermédiaire de la Constitution elle-même légitimée.

Le 2 mai, le comte de Provence qui avait suivi son frère et se trouvait aux portes de Paris, lança de Saint-Ouen la fameuse déclaration qui en a gardé le nom : « ... Après avoir lu attentivement le plan de Constitution proposé par le Sénat, dans sa séance du 6 avril dernier, nous avons reconnu que les bases en étaient bonnes, mais qu'un grand nombre d'articles portaient l'empreinte de la précipitation avec laquelle ils ont été rédigés; ils ne peuvent dans la forme actuelle devenir lois fondamentales de l'Etat. Résolu d'*adopter* une Constitution libérale, voulant qu'elle soit sagement

combinée, et ne pouvant en *accepter* une qu'il est indispensable de rectifier, nous convoquons pour le 10 du mois de juin de la présente année, le Sénat et le Corps Législatif, nous engageant à *mettre sous leurs yeux* le travail que nous aurons fait avec une commission choisie dans le sein de ces deux corps » (1). Dans des termes ambigus, déjà significatifs pour quiconque voulait se donner la peine de lire entre les lignes, le comte de Provence, dès ce moment, se posait en roi ; d'après les premières phrases, on croirait qu'il discute avec le Sénat les clauses d'un pacte-constitution semblable à celui de l'Empire; mais quand on l'entend dire qu'il s'engage seulement à mettre sous les yeux du Sénat et du Corps Législatif la Constitution qu'il aura combinée, on aperçoit qu'il a l'intention de se passer de leur concours pour se rétablir sur l'antique trône de ses pères. Effectivement, pas plus tard que le 8 mai, paraissait au *Moniteur*, convoquant le Sénat et le Corps Législatif pour le 31 du même mois, une première ordonnance signée : Louis « Par la grâce de Dieu, Roi de France et de Navarre. » La Révolution était rayée de l'histoire !

Le Corps Législatif avait déjà tout accepté sans condition; le Sénat, le Gouvernement, les ministres s'inclinèrent (2) et admirent le caractère *concessionnel* de la Charte; d'ailleurs, celle-ci dédommageait le Sénat, et il ne se sentait pas soutenu par l'opinion. Si la volonté de la France eut sa part dans tous ces travaux constitutionnels, elle se prononça en quelque sorte tacitement pour approuver le roi. Il était permis de compter que « si le Sénat avait perdu sa cause, la nation n'avait point perdu encore la sienne, et l'on pouvait espérer

(1) *Moniteur*, n° du 3 mai.

(2) *Duvergier de Hauranne. Histoire du gouvernement parlementaire*, t. II, ch. II.

qu'au lieu d'être un acte de bon plaisir révocable à volonté, la constitution nouvelle serait un pacte obligatoire pour les deux parties » (1). Des publicistes (2) soutenaient que la Charte devait être soumise à une assemblée vraiment nationale, le Sénat ni le Corps Législatif ne représentant la nation, et le roi ne pouvant leur déléguer des pouvoirs qu'il n'avait pas.

Tous ces espoirs furent déçus; le roi ne prêta même pas serment. Les promesses du tsar et des autres souverains s'évanouirent en fumée. Le 12 mai, le roi faisait son entrée solennelle dans la capitale, au milieu d'un grand concours de peuple.

Le 4 juin, il tint la séance annoncée; il y découvrit sa pensée, ses prétentions, de manière à ne plus laisser aucun doute; le discours au Corps Législatif se termine ainsi : « C'est les yeux fixés sur cet immortel ouvrage [le testament de Louis XVI], c'est pénétré des sentiments qui le dictèrent; c'est guidé par l'expérience et secondé par les *conseils* de plusieurs d'entre vous, *que j'ai rédigé la Charte* constitutionnelle dont vous allez entendre la lecture... Mon chancelier va vous faire connaître *mes intentions paternelles* » (3). Dans le discours du chancelier, on remarque les phrases suivantes : « La France a retrouvé du moins les fondements inébranlables de son antique monarchie. — C'est sur cette base sacrée qu'il faut élever aujourd'hui un édifice durable... En pleine possession de ses droits héréditaires sur ce beau Royaume, il [le roi] ne veut exercer l'*autorité qu'il tient de Dieu et de ses pères qu'en posant lui-même les bornes de son pouvoir*... Tel est, Messieurs, l'esprit vraiment paternel dans lequel a été rédigée cette grande Charte que le Roi m'ordonne

(1) *Duvergier de Hauranne. Hist. du gouv. parl.*, t. II, ch. II.
(2) *Des avantages d'une Constitution libérale*, par *Boyer-Fonfrède*.
(3) *Moniteur* du 5 juin.

de mettre sous les yeux de l'ancien Sénat et du dernier Corps Législatif. Si le premier de ces corps a, pour ainsi dire, cessé d'exister avec la puissance qui l'avait établi; si le second ne peut plus avoir, sans l'autorisation du Roi, que des pouvoirs incertains et déjà expirés pour plusieurs de ses séries, leurs membres n'en sont pas moins l'*élite légale des notables du royaume.* Aussi le Roi les a-t-il consultés... Il en a pour ainsi dire *agrandi son Conseil...* C'est le travail unanime de la Commission dont ils ont fait partie, qui va être *mis sous vos yeux*, pour être ensuite porté aux deux Chambres créées par la Constitution. »

Dans la Déclaration royale qui fut lue ensuite, il est dit : « Une Charte constitutionnelle était sollicitée par l'*état actuel du royaume*; nous l'avons promise et nous la publions. Nous avons considéré que, bien que l'autorité tout entière résidât en France dans la personne du Roi, nos prédécesseurs n'avaient pas hésité à en modifier l'exercice suivant la différence des tems [il cite l'exemple de Louis-le-Gros et de saint Louis]... A ces causes, nous avons *volontairement*, et *par le libre exercice de notre autorité royale*, accordé et accordons, fait *concession et octroi* à nos *sujets*, tant pour nous que pour nos successeurs et à toujours de la Charte constitutionnelle qui suit » (1).

Louis XVIII répète et fait répéter qu'il est roi par droit héréditaire, qu'il tient son autorité de Dieu, et non de la volonté du peuple, ni de celle du Gouvernement provisoire; il se donne comme père de ses « sujets »; l'ancien Sénat et l'ancien Corps Législatif n'ont d'autre pouvoir que celui qu'ils tiennent des lois de l'Empire, considéré lui-même comme pouvoir illégitime; toutefois, les lois, quelles qu'elles soient, ont tou-

(1) *Moniteur* du 5 juin.

jours certaine vertu d'ordre et de conservation, et l'élite extraite du pays par ces lois méritait d'être consultée; c'est l' « assemblée » ayant pour but de retrouver le roi, dont parle de Maistre; mais le roi a seulement pris ses conseils, et ceux-ci n'ont aucune force législative; le roi possède toute l'autorité; la part de cette autorité qu'exerceront ses sujets ou leurs représentants, c'est le roi qui la concède : la Charte est octroyée. L'ancien droit monarchique, le droit divin exposé dans Bossuet et Fénelon, remis en honneur sous des formes nouvelles par de Maistre et de Bonald, voilà, sans aucun doute, ce que le gouvernement de fait de Louis XVIII invoque pour se légitimer. Et il invoque ces principes en vue de s'ériger contre le gouvernement de fait existant, qui n'est, selon lui, à l'exemple du gouvernement antérieur, que le produit plus ou moins direct de leur violation. Les droits en question, estime-t-il, en effet, sont imprescriptibles tant qu'il y a quelqu'un pour en bénéficier.

Toutefois, on aurait grand tort de ne point reconnaître que le système qu'on applique porte aussi la trace de la doctrine de Royer-Collard. La raison n'impose pas; on remonte à Dieu tout droit, sans s'occuper de l'intermédiaire, et même, c'est probable, avec une tendance à mépriser, presque à nier, cette intermédiaire au nom de laquelle on a tant eu à souffrir : par là on procède comme de Maistre et de Bonald, dont on a du reste l'esprit général. Mais quand on reconnaît l'utilité « dans l'état actuel du Royaume » de certaines « concessions » au peuple, et bon gré mal gré aux conquêtes révolutionnaires; quand, cependant, pour ne pas transiger avec la Révolution, on attache ces concessions non pas à une Charte préexistante (car on ne se prétend plus régi par les coutumes anciennes comprises ainsi ou autrement, les discours et déclarations le prou-

vent), mais à des traditions monarchiques et nationales de lointaine origine, on avoue que le gouvernement lui-même ne se légitime, étant donnee « la différence des tems » que grâce à ces concessions, on emboîte quand même le pas derrière Royer-Collard. La conception qui régit les faits est, plus ou moins consciemment, une bâtarde de deux systèmes illustres alors en vogue.

Aux yeux des intéressés, la Charte-loi achève la légitimation en stabilisant pour l'avenir les innovations destinées à remplacer les antiques lois fondamentales du royaume; elle l'achève, disons-nous, non plus parce qu'elle consacre les principes dont nous avons déjà parlé, mais en tant que loi. Et ce qui prouve que le gouvernement ne serait pas jugé complètement légitime, sans, pour ainsi dire, cette légalisation positive, c'est qu'il n'a pas, dans ses débuts, d'autre préoccupation, et qu'il y procède d'urgence.

## CHAPITRE VIII

### Dictature de Napoléon Ier pendant les Cent-Jours (20 mars - 1er juin 1815)

Tout en jugeant que ses anciennes bases légales ne comptaient plus, étant données les circonstances nouvelles, Napoléon fondait d'abord sa légitimité sur la volonté du peuple exprimée par le plébiscite de l'an XII, et sur une sorte de droit d'insurrection au nom de cette volonté. — Il la fondait ensuite sur le salut public, la nécessité, en face des armées étrangères. — Il donnait pour base à son pouvoir constituant les mêmes principes et aussi la volonté du peuple représentée. — Beaucoup, parmi les citoyens, légitimaient leur obéissance par la nécessité générale d'un gouvernement.

Louis XVIII, roi placide et débonnaire, plein de bon sens et libéral, avait conquis assez vite les sympathies de son peuple. Par contre, les émigrés de son entourage rapportaient de l'étranger, où ils ne l'avaient que trop conservée à l'abri des idées nouvelles, une mentalité d'ancien régime insupportable au pays; leur affectation à traiter la Révolution en fait négligeable, leurs manières désinvoltes à l'égard de ses partisans ne tardèrent pas à indisposer tout le monde; les officiers à demi-solde rongeaient impatiemment leur frein et voyaient non sans aigreur former à leur détriment des corps de luxe et de parade; l'armée regrettait ses victoires; les partages du Congrès de Vienne avaient blessé l'amour-propre national et causé un mécontentement universel; on n'osait pas rappeler Napoléon, mais, tout bas, on soupirait après son retour (1).

(1) *Duvergier de Hauranne. Hist. du gouv. parl.*, t. II, p. 376.

Instruit de ces dispositions et tout prêt à saisir la première occasion favorable, Napoléon résolut de tenter la fortune. Le 26 février 1815, il monta sur le brick l'*Inconstant*, avec Bertrand, Cambronne, Drouot, six cents hommes de sa vieille garde et trois cents Corses. Le 1er mars, il débarquait au golfe Juan, près de Cannes. Le jour même, il lançait deux proclamations : l'une à l'armée, dans laquelle il lui rappelait ses anciennes gloires, et ses plus éclatants triomphes, et où on lit : « Soldats!... votre général, appelé au trône par le *choix du peuple*, et élevé sur vos pavois, vous est rendu... *ses droits ne sont que ceux du peuple et les vôtres* »; l'autre, au peuple, pour lui garantir ses libertés, où il déclarait : « Français!... Elevé au trône par votre choix, *tout ce qui a été fait sans vous est illégitime*... vous réclamez ce *gouvernement de votre choix qui seul est légitime* » (1). Cependant, Fouché, duc d'Otrante, l'ex-conventionnel toujours en quête d'un bouleversement où il pût satisfaire son activité turbulente et perfide, préparait le terrain et organisait une vaste conspiration assez hétéroclite de bonapartistes, conventionnels et républicains patriotes, promettant à chaque parti tout ce qu'il désirait : l'esprit révolutionnaire avait encore sa part dans cette révolution en faveur d'un ancien despote; nous verrons qu'elle l'eut non seulement par ce perpétuel besoin d'agitation, mais par des idées plus précises.

Napoléon, pour qui se déclaraient toutes les troupes envoyées contre lui, était à Lyon le 13 mars; de là, à la même date, il décrétait la dissolution des Chambres et convoquait en champ de mai les collèges électoraux de l'Empire (2). Puis il continuait sa marche triom-

(1) *Duvergier de Hauranne. Hist. du Gouv. parl.*, t. II, p. 379.

(2) *Duvergier de Hauranne. Histoire du Gouvernement parlementaire*, t. II, p. 376.

phale. Le 20 mars, Napoléon entrait aux Tuileries, que Louis XVIII avait quittées la nuit précédente (1). La révolution s'était accomplie sans qu'il fût versé une goutte de sang. « L'aigle avait volé de clocher en clocher jusqu'aux tours de Notre-Dame » (2).

Pour ne pas avoir l'air d'un général dans une ville conquise, Napoléon, aussitôt à Paris, institua un ministère composé de Cambacérès, Davout, des ducs de Bassano et de Gaëte, de Mollien, Decrès, Fouché, Carnot, des ducs de Rovigo et de Vicence (3). Napoléon savait, en effet, qu'il ne pouvait plus s'imposer, qu'il avait des ménagements à prendre, et qu'il fallait entourer de formes l'usage même du sabre.

Cependant, le coup de force est ici tellement évident, qu'il est à peine besoin de remarquer que Bonaparte violait ouvertement les lois en vigueur et brisait la Charte. Nous ajouterons néanmoins quelques détails pour préciser le caractère illégal du gouvernement. Le 19 mars, après avoir inutilement essayé de réchauffer l'ardeur de ses troupes, Louis XVIII, voyant la partie perdue, lança une proclamation qui était en même temps une ordonnance et portait : « Article premier. Aux termes de l'art. 50 de la Charte constitutionnelle, et de l'art. 4 du titre II de la loi du 14 août 1814, la session de la Chambre des Pairs et celle de la Chambre des Députés des départemens pour 1814 sont déclarées closes. Les pairs et les députés qui les composent se sépareront à l'instant. — Art. 2. Nous convoquons une nouvelle session de la Chambre des Pairs et la session de 1815 de la Chambre des Députés. — Les pairs et les députés des départemens se réuniront le plus tôt pos-

(1) *Duvergier de Hauranne. Hist. du Gouvernement parlementaire*, p. 376.

(2) *Proclamation à l'armée.*

(3) *Duvergier de Hauranne, ibid.*

sible au lieu que nous indiquerons pour le siège provisoire de notre gouvernement. — Toute assemblée de l'une ou de l'autre Chambre qui aurait lieu ailleurs sans notre autorisation, est dès à présent déclarée *nulle et illicite* » (1). C'était l'annulation par avance, légale, constitutionnelle, de toute usurpation du pouvoir législatif, et de toute prétendue loi promulguée par l'usurpateur. Deux autres ordonnances furent rendues dans le même sens, concernant des parties différentes du gouvernement; elles sont datées de Lille, le 23 mars, alors que le roi s'enfuyait; l'une licencie l'armée et interdit aux Français toute espèce de service militaire, l'autre défend aux contribuables de payer l'impôt à Napoléon-Bonaparte et aux comptables de verser dans la caisse impériale les fonds qu'ils pourront percevoir (2). Ainsi, Louis XVIII ne cède absolument qu'à la force et en protestant de ses droits.

A l'autre bout de la France, les représentants du gouvernement royal résistent pareillement jusqu'à ce que la position devienne intenable. Pendant près de quinze jours encore après l'entrée de Napoléon à Paris, il y eut, à Toulouse, avec le duc d'Angoulême, un gouvernement royal; ce gouvernement disparut seulement le 3 avril. Jusqu'au 31 mars, pareil gouvernement subsista à Bordeaux, avec la duchesse d'Angoulême et M. Laîné, président de la Chambre des Députés, qui, au nom de ces princes et en son propre nom, éleva contre Napoléon une protestation vigoureuse (3). Tous ces faits prouvent surabondamment que l'usurpation de Napoléon a été nettement caractérisée, et que son gouvernement fut un gouvernement illégal.

(1) *Moniteur universel*, n° du 20 mars 1815.
(2) *Duvergier de Hauranne*, ouv. cit., t. II, p. 565.
(3) *Duvergier de Hauranne*, ouv. cit., t. II, p. 376.

Il n'aurait même pas pu invoquer pour le légitimer, ne fût-ce que provisoirement, une sorte d'approbation tacite de ses actes par le roi démis, comme en suppose Grotius; le roi lui avait nettement dénié tout droit.

Aussi bien Napoléon prétendait-il tirer ses droits d'une toute autre source que la loi existante et que la légitimité royale nécessaire à la propre légitimité de cette loi : Napoléon se posait en vengeur de la volonté nationale outragée, méconnue par la Charte octroyée, toujours révocable. Et voilà où reparaît plus précis l'esprit révolutionnaire! Napoléon affirmait rétablir le peuple dans ses droits essentiels; il prétendait exercer, si l'on veut, une sorte de droit d'insurrection, mais dans le genre de celui dont se réclamaient les députés aux Etats Généraux en 1789. Les termes des proclamations citées plus haut le manifestent hautement; Napoléon se référait au plébiscite de 1804; c'est dans le vote de la nation établissant la Constitution impériale et le désignant comme premier empereur qu'il voyait son titre; ce titre, rien ne l'avait détruit, ni la violence des armées étrangères, qui ne constituait pas une base de droit, ni la dénonciation d'un corps insuffisamment qualifié comme le Sénat, non approuvé par le peuple, et non représentant vrai du peuple.

Ce plébiscite suffisait à l'empereur pour fonder son droit; mais pour le rendre plus solide, sentant la nécessité d'accorder satisfaction aux tendances libérales, il appela près de lui Benjamin Constant et le chargea de rédiger une nouvelle constitution ou plutôt de modifier les constitutions anciennes. Napoléon reconnaissait par là que jusqu'à nouvel ordre son gouvernement n'avait plus de base proprement légale. Comme Louis XVIII, il distinguait la source de son droit, pour lui la volonté du peuple, et la Constitution. Et si dans la Constitution nouvelle il voulait voir, contrairement à Benjamin

Constant, le développement de l'ancienne (1), il ne prétendait pas néanmoins que cette ancienne constitution fût la loi en vigueur depuis son retour; il se jugeait momentanément investi de la dictature (2), et tel était le sentiment général (3).

Benjamin Constant, qu'on est tout étonné, connaissant ses théories, de voir occupé à légitimer un usurpateur, se mit à l'œuvre et apporta un projet dans le genre de la Charte monarchique, mais plus libéral; il rétablissait deux Chambres, l'une héréditaire, l'autre élue par les collèges électoraux, tels qu'ils avaient été formés sous l'Empire, d'après les lois d'alors. Napoléon promulgua au *Moniteur*, le 23 avril, ce projet d'une constitution en réalité toute nouvelle, sous le nom d'Acte additionnel aux Constitutions de l'Empire; ce devait être une garantie pour la liberté des Français; c'était, en même temps, une occasion de réaffirmer en vertu de quel titre il prétendait régner : « Nous avons été appelé, il y a quinze années, *par le vœu de la France*, au gouvernement de l'Etat » (4), disait-il dans le préambule; et il ajoutait, voulant puiser son autorité toujours à la même source : « Les articles suivants formant un acte supplémentaire aux Constitutions de

(1) *H. Houssaye, 1815*, t. I, p. 547 : « Dans sa rédaction, Benjamin Constant avait évité toute mention de l'empire comme antécédent du gouvernement qui allait s'établir. « Ce n'est pas là ce que j'entends, lui dit Napoléon. Vous m'ôtez mon passé, je veux le conserver... Il faut que la nouvelle constitution se rattache à l'ancienne. »

(2) *H. Houssaye*, ouv. et t. cit., p. 559, du décret de convocation des électeurs pour la formation de la Chambre représentative : « Nous n'avions que l'alternative de prolonger la *dictature* dont nous nous trouvions investi par les circonstances et la confiance du peuple... » Et p. 616, du discours prononcé à la séance d'ouverture des Chambres : « Depuis trois mois, les circonstances et la confiance du peuple m'ont investi d'une *puissance illimitée*. »

(3) *H. Houssaye*, ouv. et t. cit., p. 557 : Benjamin Constant dit à Napoléon : « Quand le peuple verra... que vous déposez la *dictature*. »

(4) *Moniteur universel* du 23 avril.

l'Empire, seront soumis à l'*acceptation libre et solennelle de tous les citoyens.* » Les corps constitués, composés d'hommes qui commençaient à avoir l'habitude de plier l'échine devant le dernier venu, et de rédiger des adresses enthousiastes pour lui et indignées contre celui qui n'était plus là, faisaient écho aux affirmations de l'empereur. Le 11 juin, une députation de la Chambre des Représentants, issue d'élections récentes, lui dit dans son adresse : « La France envahie ne parut un moment écoutée sur l'établissement de sa Constitution, que pour se voir presque aussitôt soumise à une Charte royale émanée du pouvoir absolu, à une ordonnance de réformation toujours révocable de sa nature, et qui n'ayant *pas l'assentiment exprimé du peuple* n'a jamais pu être considérée comme obligatoire pour la nation » (1). C'était en plein l'idée de Napoléon; seul était légitime le gouvernement plébiscité. Le plus étrange est que la Chambre avec laquelle l'empereur tombait d'accord sur ce point était le résultat d'élections nullement conformes aux Constitutions impériales anciennes et qu'avait ordonnées un décret antérieur à l'acceptation de l'Acte additionnel par le peuple, antérieur au 1er juin. Elle ne s'était, du reste, réunie qu'après la mise en vigueur de la nouvelle constitution, et c'est pourquoi nous n'avons pas à la signaler comme ayant fait partie du gouvernement de fait; une fois accepté et promulgué l'Acte additionnel, elle se trouva pour ainsi dire rétroactivement incorporée au gouvernement légal. L'empereur, répondant aux représentants pour leur demander de préparer une nouvelle revision des lois constitutionnelles, s'appela le « premier représentant du peuple ».

De tout ce qui précéde, il ressort que le pouvoir

(1) *Moniteur* du 12 juin.

constituant nécessaire pour renouveler les Constitutions de l'Empire, était, aux yeux de Napoléon et de ses partisans, la volonté du peuple directement consultée; tel était, du moins, le principe affirmé. Mais on agissait de manière à reconnaître, consciemment ou non, une part, et considérable, du pouvoir constituant, à Napoléon lui-même; n'était-ce pas lui qui proposerait ce que le peuple devrait ratifier ou repousser en bloc, sans discussion possible? De cette manière, les circonstances et la volonté populaire représentée, mais non en vue de la constitution, entraient aussi dans l'origine du pouvoir constituant.

En effet, Napoléon pouvait prétendre représenter le peuple selon un mode très démocratique, puisque son pouvoir émanait directement des suffrages populaires, à la seule conditon qu'on reconnût encore une signification au plébiscite de l'an XII. Mais quelle garantie de liberté pour l'établissement de la constitution appelée à le régir ! Il est vrai que Napoléon était loin de concevoir la volonté du peuple comme indéfiniment libre et inaliénable ! N'insérait-il pas dans l'article 67 de l'Acte additionnel une véritable renonciation de la souveraineté nationale? Le peuple français y interdisait aux autorités constituées et s'interdisait à lui-même le droit de proposer le rétablissement des Bourbons ou d'aucun prince de la famille royale, voire au cas d'extinction de la dynastie impériale (1). C'était ressusciter, par une clause expresse et extraordinaire, et en l'aggravant d'une renonciation très spéciale, l'abandon de volonté que Hobbes et Bossuet regardaient comme une condition normale de l'existence des gouvernements; c'était combiner, en un savant et habile amalgame, les idées patrimonialistes extrêmes et les idées révolutionnaires. On voyait là percer le bout de l'oreille.

(1) *Duvergier de Hauranne*, ouv. cit., t. II, p. 502.

Napoléon, qui contenait sa nature avec peine, avait fourni à plusieurs membres de la commission d'élaboration de l'Acte additionnel, désireux d'apporter dans leur travail une sage lenteur, et plus de maturité d'esprit, une raison selon lui capitale de se hâter; ce qui légitimait l'insuffisance de protection des libertés publiques, l'article 67 par exemple, ce qui, pensait-il, légitimait son règne, dans n'importe quelles conditions, c'était l'urgence et la gravité des circonstances, c'était le *salut public* (1). Ainsi, tandis qu'aux premiers jours de son retour, l'empereur fondait sa légitimité sur la volonté nationale, peu à peu levait dans son esprit l'idée que la *nécessité* justifiait son pouvoir, particulièrement son pouvoir constituant; la prise d'armes générale de l'Europe, désireuse de châtier sévèrement le frivole peuple français, avait opéré ce changement, ou du moins ajouté cette base de légitimité à la souveraineté du peuple.

En effet, les souverains alliés avaient reçu à Vienne où ils étaient rassemblés pour remanier l'Europe, l'annonce du retour de Napoléon; ils l'avaient aussitôt mis au ban des peuples civilisés, et avaient réuni pour envahir la France et chasser le gêneur, des armées formidables. A l'heure dont nous parlons, ces armées menaçaient nos frontières. Il est intéressant, à ce propos, d'observer ce qu'était devenue l'attitude des puissances touchant la légitimité du gouvernement français; elles qui, quelques mois auparavant, s'étaient rangées

(1) *Duvergier de Hauranne*, ouv. cit., t. II, p. 502. — *H. Houssaye*, *1815*, t. I, p. 549, paroles de Napoléon à la lecture du projet de Constitution de la commission : « La France se demande ce qu'est devenu le vieux bras de l'empereur, ce bras dont elle a besoin pour dompter l'Europe. Que me parle-t-on de bonté, de justice abstraite, de lois naturelles? La première loi, c'est la *nécessité*, la première justice, c'est le salut public... Quand la paix sera faite, nous verrons. »

à l'avis libéral du tsar Alexandre, se prenaient à regarder d'un mauvais œil et à respecter beaucoup moins la volonté nationale; ce qui, d'après elles, légitimait tel ou tel gouvernement, c'était la *paix générale*, l'intérêt du monde, de l'Europe plus spécialement ; les idées nouvelles, qui avaient paru gagner les souverains eux-mêmes, avaient subi un recul; la Sainte-Alliance germait. On lit dans le procès-verbal d'une conférence tenue à Vienne, le 12 mai, par les plénipotentiaires alliés : « Les puissances alliées savent que la liberté d'une nation de changer son système de gouvernement doit avoir ses justes limites, et que, si les puissances étrangères n'ont pas le droit de lui prescrire l'usage qu'elle fera de cette liberté, elles ont celui de protester contre l'abus qu'elle en ferait à leurs dépens. » On repoussait, pour ce motif, toutes les propositions de Napoléon; le résultat était identique à celui de 1814, mais les idées l'expliquaient mieux. Louis XVIII approuvait toutes ces conceptions, puisque Talleyrand, qui avait suivi sa fortune, se trouvait à Vienne, assistait aux séances, prenait part aux délibérations, inspirait peut-être les résolutions et signait les procès-verbaux. Wellington poussait personnellement à l'outrance cette manière de voir; il voulait imposer à la France un gouvernement qui satisfît l'Europe.

Il est facile de constater que, du côté des gouvernements étrangers, le dogme de la souveraineté nationale avait subi une baisse singulière; et certainement, le pouvoir de Napoléon aurait paru aux alliés eux-mêmes se légitimer par la seule nécessité, s'ils n'avaient placé au-dessus de l'intérêt de la France, un intérêt plus grand encore.

Quant aux Français, aux sujets dont on se disputait la conquête avec tant d'âpreté, comment justifiaient-ils leur obéissance à Napoléon? Comment légitimaient-

ils son autorité? Relativement peu par la volonté du peuple dont on avait appris à connaître la versatilité, et dont les intentions foncières restaient problématiques; le nombre des abstentions fut énorme, lors du vote sur l'Acte additionnel.

Les grands corps de l'Etat et les ministres donnaient l'exemple d'une obéissance fondée sur la nécessité, comprise au moins comme *condition indispensable* d'un gouvernement à la tête du pays quelles que fussent les circonstances; et peut-être parfois à la façon de Napoléon lui-même. Lanjuinais, président de la Chambre des représentants, à l'empereur qui sondait ses dispositions : « Me servirez-vous? » répondit : « Oui, sire, vous avez la *visibilité* » (1). C'est-à-dire : vous êtes le chef visible, et puisqu'il faut un chef, je vous obéis à vous que l'exercice même du pouvoir semble désigner. La légitimité est alors fondée sur l'intérêt général; la volonté du peuple n'a rien à faire là. Carnot considérait comme légitime provisoirement par nécessité un gouvernement restreint au strict nécessaire; il disait à Napoléon « que l'empereur investi par *la force des circonstances* d'une dictature transitoire et personnelle, ne pouvait pas permettre à ses lieutenants ce qui ne lui était pas permis à lui-même » (2) : il s'agissait de la destitution des fonctionnaires civils. Lanjuinais et Carnot, sans doute, regardaient comme valable la déchéance prononcée en 1814 et la restauration de la Monarchie; et par suite, ils exigeaient, pour confirmer pleinement Napoléon dans son pouvoir, une légitimation quelconque que le plébiscite de 1804 ne leur paraissait point rendre d'avance inutile; Carnot, du moins, attendait une nouvelle déclaration de la

(1) *Duvergier de Hauranne*, ouv. cit., t. III, p. 6.
(2) *Duvergier de Hauranne*, ouv. cit., t. II, p. 557.

majorité. C'est ce que nous apprend Duvergier de Hauranne dans un curieux passage où il nous montre la question de légitimité des gouvernements de fait sous son aspect le plus pratique, en exposant les perplexités qu'elle engendre : « Ce qu'il y a de plus difficile en temps de Révolution, a-t-on dit justement, ce n'est pas de faire son devoir, c'est de le connaître... Dire avec Carnot (Exposé politique de la conduite de Carnot depuis le 1er juillet 1814) que « dans les crises de l'Etat, il peut y avoir pour chaque particulier un moment d'incertitude, mais qu'une fois le gouvernement établi et accepté par la majorité, le devoir de tout bon citoyen est de s'y rallier », c'est mettre à l'aise toutes les faiblesses, toutes les bassesses, et encourager les honteuses transformations dont chaque Révolution, depuis le commencement de ce siècle, donne le triste spectacle. Dire avec d'autres qu'une fois attaché à une idée ou à une personne, on doit la suivre partout, même dans les rangs des armées étrangères, c'est oublier qu'on est de son pays avant d'être de son parti, et que la patrie aussi a des droits... Il y a donc un milieu à découvrir, et, avec des intentions également honorables, on peut différer sur le point juste où ce milieu doit être placé. De là, des incertitudes, des anxiétés, que comprennent peu ceux qui sont dominés par la passion ou conduits par l'intérêt personnel... » (1). Ces différents sentiments, des hommes les ont éprouvés; ces différents jugements, des hommes les ont portés en 1815; ils résument les opinions et l'attitude de l'ensemble des personnes quelque peu réfléchies, vis-à-vis de la légitimité du gouvernement de fait, à l'époque. On peut ajouter que beaucoup de citoyens partageaient le sentiment de Carnot, et regardaient un nouveau plébiscite non seulement,

(1) *Duvergier de Hauranne*, ouv. cit., t. II, ch. VII, p. 376 et s.

à la manière de Napoléon lui-même, comme la réglementation nouvelle d'un pouvoir préexistant, mais comme la source indispensable et première, chronologiquement, de l'autorité que Napoléon allait exercer. L'adresse des corps électoraux, lue au Champ de Mai, « marquait que c'était en vertu des récents suffrages du peuple et d'un second contrat avec la nation que Napoléon reprenait la couronne » (1).

A partir de l'acceptation par le peuple de la Constitution renouvelée, tout le monde, sauf, bien entendu, ses adversaires, jugea Napoléon en possession de la légitimité complète. Il avait, en tout cas, retrouvé la légalité. Il n'était plus gouvernant de fait.

(1) *H. Houssaye*, ouv. et t. cit., p. 603.

# CHAPITRE IX

## La Commission de Gouvernement et les Chambres (22 juin-8 juillet 1815)

Ce gouvernement provisoire, engendré par le péril de la patrie et les intérêts de quelques ambitieux, et sorti de la délibération des Chambres qui y ont conservé leur place et ont essayé sans succès d'y maintenir une réelle séparation des pouvoirs, a affirmé, avec quelque sincérité semble-t-il, se légitimer, en particulier dans ses fonctions constituantes, par la légalité en vigueur; puis, en ce qui concerne les Représentants, avec un peu plus de raison que les Sénateurs en 1814, par la volonté nationale représentée; il a prétendu toutefois réserver au peuple directement consulté la décision suprême en matière constituante, ce qui d'ailleurs resta à l'état de projet. Il s'est aussi légitimé très ouvertement, et avec plus d'insistance que le gouvernement de 1814, par la nécessité. — Louis XVIII a ensuite restauré son gouvernement de sa propre autorité, en considérant la Charte comme la Constitution subsistante : exemple rare d'un gouvernement nouveau qui ne fut pas de fait.

Napoléon, forcé de combattre les alliés qui avaient refusé d'ajouter foi à la sincérité de ses déclarations pacifiques, voulut les désorganiser par l'audace de ses coups avant de leur donner le temps d'opérer leur concentration. Trouvant encore le moyen de faire jaillir de la terre de France des centaines de mille hommes, il se jeta avec une partie de son armée sur ses ennemis les plus proches, Blucher et Wellington, qui s'efforçaient de se joindre aux environs de Bruxelles. Il battit le premier à Ligny, le 16 juin, et fut mis en déroute à Waterloo, le 18, par les efforts des deux réunis. Désespéré, il s'enfuit à Laon, où il conçut un moment le dessein de rallier ses troupes, puis partit, le même jour,

20 juin, pour Paris, où il arriva à onze heures du soir. Il espérait organiser la défense; mais il comptait sans les Chambres.

Les Chambres transformèrent le gouvernement, par différentes mesures, en gouvernement extra-constitutionnel, disons mieux inconstitutionnel, en véritable gouvernement de fait. Elles ne l'avouèrent, du reste, jamais nettement. Elles se contentèrent de reconnaître, à plusieurs reprises, une certaine irrégularité dans leurs actes; mais prétendirent conserver le gouvernement impérial, le gouvernement de 1804 et de l'Acte additionnel.

L'examen des opinions diverses qui furent produites en leur sein sur la prétendue légalité ou constitutionnalité du gouvernement de fait, en même temps qu'il nous permettra de prouver, comme pour le gouvernement de 1814, son caractère inconstitutionnel, nous livrera un des fondements donnés, à l'époque, à sa légitimité, nous voulons dire sa pseudo-légalité.

A la Chambre des Représentants, le 21 juin, quand on eut officiellement communiqué la nouvelle du désastre, La Fayette monta à la tribune et y lut la proposition suivante : « Article premier. L'indépendance de la nation est menacée. — Article 2. La Chambre se déclare en permanence; toute tentative pour la dissoudre est un crime de haute trahison. Quiconque se rendrait coupable de cette tentative serait traître à la patrie et sur-le-champ jugé comme tel. » La Chambre vota d'enthousiasme la proposition. Comme le fait remarquer l'historien qui rapporte l'événement (1), cela constituait un empiètement manifeste sur les droits constitutionnels de l'empereur. En effet, l'article 21 de l'Acte consti-

(1) *Duvergier de Hauranne. Histoire du gouvernement parlementaire*, t. III, p. 32.

tutionnel statuait positivement que « l'empereur peut proroger, ajourner et dissoudre la Chambre des Représentans ».

Or, dans la Chambre des Pairs, qui adhéra le même jour à la proposition que lui notifièrent les Représentants, le comte de Valence remarqua naïvement : « Je ne conçois pas comment on peut faire déclarer comme un crime la tentative de nous dissoudre. Qui le pourrait si ce n'est le gouvernement qui en a le droit par la Constitution? » et on lui répondit : « La multitude égarée par nos ennemis! » (1). Personne ne s'y trompait; on craignait la dictature. Néanmoins, on prétendait rester dans la légalité. Un membre, le comte Doucet de Pontécoulant, eut un accès de franchise : « Je ne combats pas l'article; mais il exige une sorte de discussion qui établisse bien que *ces mesures dérogent à l'acte constitutionnel* » (2). Aucune voix ne lui fit écho. Napoléon avait cependant assuré qu'il ne voulait pas se saisir de la dictature, mais en être investi par les Chambres, pensant que ce serait plus utile et plus national; il fit faire dans ce but aux Chambres une communication fantaisiste sur la situation, par laquelle il exprimait le désir de se concerter avec elles sur les mesures à prendre; cependant, on avait des motifs de suspecter la pureté de ses intentions; ses avances furent partout mal reçues (3). La Chambre des Représentants avait mandé les ministres auprès d'elle par l'acte qui la déclarait en permanence; Napoléon les avait empêchés de s'y rendre; la Chambre renouvela son ordre; l'empereur céda, les chargeant toutefois d'annoncer en comité secret qu'il avait formé un comité composé de

(1) *Moniteur* du 22 juin.

(2) *Moniteur* du 23 juin.

(3) *Duvergier de Hauranne. Histoire du gouvernement parlementaire*, t. III, p. 32 et suiv.

trois d'entre eux, Caulaincourt, Carnot, Fouché, en vue de nouvelles négociations de paix. Les Chambres se montrèrent jalouses de cette initiative pourtant constitutionnelle et nommèrent des commissaires pour s'entendre avec les ministres sur les moyens de salut; l'ensemble des commissaires et des ministres décida que les Chambres, avec le consentement de Napoléon, nommeraient les plénipotentiaires; on éliminait peu à peu l'empereur. Et ainsi, tant par la déclaration de permanence que par la direction des rapports diplomatiques, on dérogeait, sans crier gare, sans paraître le remarquer, à la constitution, à la loi positive, et on ébauchait, sous le couvert du gouvernement constitutionnel, un gouvernement de fait, dont le dessin allait bientôt s'accuser davantage.

En effet, le 22 au matin, le général Grenier annonça que Napoléon se disait prêt à tous les sacrifices, s'il était un obstacle à la paix; tous n'attendaient que cela; le grand homme imposait tellement encore que jusque là on n'avait pas osé; quand il eût prononcé lui-même le lâchez-tout, on se précipita sur lui avec cette impatience fébrile et folle que donne la peur, et on lui demanda son abdication dans l'heure, sous menace presque ouverte de déchéance (1). Sans doute, il y allait du salut de la patrie, mais on sent par-dessous s'agiter les intérêts de tous ces prébendés qui essaient de se ménager une place dans le bouleversement inévitable. Leurs habitudes révolutionnaires viennent à point pour servir leurs désirs en eux-mêmes très peu révolutionnaires de jouissance; un accroc à la Constitution semble un moyen très simple, le premier à portée pour se tirer d'affaire; on le saisit avec empressement. Néanmoins, pas plus qu'en 1814, l'esprit révolutionnaire, l'esprit d'insta-

(1) *Duvergier de Hauranne. Histoire du gouvernement parlementaire*, t. III, p. 61.

bilité qu'avaient créé les doctrines les plus avancées sur la légitimité des gouvernements ne fut la cause principale des actes inconstitutionnels; l'intérêt national commandait. C'est moins dans la provocation de ces actes que dans leur justification, du moins dans certaines de leurs justifications, que nous retrouverons l'influence révolutionnaire.

Quoi qu'il en soit, on voulut forcer la main de l'empereur : sur les instances du prince Lucien et de Carnot, Napoléon signa, en cette journée du 22 juin, son abdication; il y inséra cette phrase : « Je proclame mon fils, sous le titre de Napoléon II, empereur des Français. L'intérêt que je porte à mon fils m'engage à inviter les Chambres à organiser sans délai la Régence par une loi » (1). Il n'est pas besoin de se demander, ici, si les Chambres agissaient constitutionnellement; car l'action des Chambres était officieuse, non officielle : l'empereur était réputé abdiquer spontanément.

La question redevient intéressante, touchant les décisions qu'elles prirent, pendant leurs séances du 22.

A la Chambre des Représentants, après lecture de l'abdication et de la proclamation qui l'accompagnait, Dupin fit la proposition suivante : « Article premier. *Au nom du peuple français*, la Chambre des Représentants accepte l'abdication de Napoléon. — 2. La Chambre des Représentants se déclare *Assemblée nationale*. — 3. Il sera nommé une commission exécutive de cinq membres, dont trois nommés par la Chambre des Représentans, et deux par celle des Pairs. » Et il ajouta : « Il faut d'abord que l'abdication soit acceptée. C'est la seule manière *légale* de rompre le contrat qui nous unissait à l'empereur Napoléon. Les circonstances remettent entre les mains de la nation le pouvoir qu'elle

(1) *Moniteur*, n° du 23.

avait assigné. Il faut prendre avec calme, avec sagesse, les mesures nécessaires pour replacer ce pouvoir et rendre à la nation un gouvernement qu'elle n'a plus... Il faut donc nommer un conseil exécutif, et ce choix appartient sans nul doute aux deux Chambres. La paix doit être le but de votre résolution, et l'objet des démarches les plus pressantes de ce *gouvernement provisoire*... S'il y avait unanimité telle que les deux Chambres, toute la nation appelât le même homme, certes la volonté publique serait la vôtre, mais cette volonté il faut la consulter pour la connaître » (1). L'idée fondamentale de Dupin était que l'abdication de l'empereur équivalait à rupture du contrat passé entre Napoléon et la nation, c'est-à-dire pratiquement tout le peuple, tant en 1804 qu'en 1815, par la présentation que le premier avait faite de projets de constitution, et l'adhésion qu'y avait donnée le second dans les plébiscites : Napoléon s'était engagé à gouverner sous certaines conditions; il ne pouvait se dégager qu'avec le consentement du peuple ou de ceux que la Constitution avait établis ses représentants; une fois ce consentement accordé, la France n'avait plus de gouvernement proprement dit; l'hérédité dans la famille impériale disparaissait avec tout ce que Napoléon avait stipulé en faveur de lui et des siens; la Chambre se déclarait Assemblée nationale, c'est-à-dire qu'elle tendait à concentrer tous les pouvoirs émanés de la nation et jusque là répartis en plusieurs branches, sauf ceux que continuerait d'exercer la Chambre des Pairs. Les deux Chambres auxquelles l'article 2 de l'Acte additionnel donnait participation égale à la loi nommeraient un gouvernement provisoire. Le plus étrange est que Dupin qualifiait de « légale » sa proposition. En tant que

(1) *Moniteur* du 23 juin 1815.

rupture du contrat, elle ne l'était pas plus que la dénonciation du pacte en 1814 par le Sénat. Sans doute, depuis l'Acte additionnel, les Chambres semblent bien avoir eu des attributions constituantes étendues; l'article 2 leur confiait le pouvoir de légiférer; et Napoléon, pourtant intéressé à éviter leurs empiètements, leur avait demandé d'instituer de nouvelles bases d'organisation de la Régence; il rentrait donc dans leurs droits de modifier la Constitution. En tant qu'exercice d'une attribution constitutionnelle, la proposition de Dupin aurait supporté d'être qualifiée de légale. Mais, d'après l'article 23 de l'Acte additionnel, elle n'aurait été vraiment légale, constitutionnelle, que si le gouvernement, c'est-à-dire l'empereur, en avait pris l'initiative, ou si, considérée comme un amendement, elle avait été adoptée par lui avant d'être offerte aux suffrages de la Chambre; et tout cela n'eut pas lieu : la proposition faite par l'empereur, c'était son abdication même avec la transmission du trône à son fils. Dupin la heurtait de front. A supposer que la Chambre entrât dans ses vues, elle prendrait une décision qu'elle saurait inconstitutionnelle; elle s'approprierait comme telle sa proposition; l'intervention réclamée des deux Chambres gardait seulement à celle-ci un vague semblant de légalité.

Mourgues fit une proposition plus franche, plus logique que celle de Dupin, partant toujours de cette idée que l'abdication valait rupture, mais rupture complète à l'égard de tous les intéressés, anéantissement de la Constitution : « Article premier. La Chambre des Représentans accepte l'abdication de Napoléon Bonaparte, et déclare le *trône vacant jusqu'à l'émission du vœu du peuple...* — 3. La Chambre des Représentans se déclare *Assemblée constituante*, pour faire, sans délai, et réunir dans un seul Code, les lois constitutionnelles

de l'Etat. — 4. Elle nomme cinq membres pris dans son sein pour aller sur-le-champ négocier avec les puissances alliées pour la garantie de l'indépendance nationale. — 5. Elle confie le *gouvernement provisoire* de l'Etat aux ministres actuels, qui travailleront avec une commission de cinq membres prise dans son sein et sous la présidence du président de la Chambre. » C'était la suppression de la Constitution, la révolution nette, brutale, et la résurrection de la Convention avec ses comités. On avait voulu sans doute emporter la déchéance du gouvernement impérial dans le premier moment d'émoi. Mais les impérialistes fervents se mirent à protester. Un M. Garreau rappela la Chambre au sang-froid et à la loi : « Au milieu des grands objets qui vous occupent, déclara-t-il, je n'en ai qu'un à soumettre à vos méditations, c'est l'article 67 de l'acte additionnel »; et il lut l'article : « Le peuple français déclare en outre que, dans la délégation qu'il a faite et qu'il fait de ses pouvoirs, il n'a pas entendu et n'entend pas donner le droit de proposer le rétablissement des Bourbons ou d'aucun prince de cette famille sur le trône, même au cas d'extinction de la dynastie impériale... Il interdit formellement au gouvernement, aux Chambres et aux citoyens toute proposition à cet égard. » Messieurs, s'écrie M. Garreau (rapporte le *Moniteur*), je n'avais qu'à vous lire cet article. Je dois avoir été entendu. — Une foule de voix : Oui, oui, appuyé » (1). Avant tout, cet orateur replaçait la Chambre sur le terrain de la Constitution prise en son texte intégral et actuel; il ne pensait pas qu'on pût la changer; il considérait que l'abdication ne signifiait pas rupture du pacte constitutionnel, mais disparition de l'empereur; et pénétrant

(1) *Moniteur* du 23 juin 1815.

l'arrière-pensée de ceux qui avaient hâte de jeter bas le gouvernement impérial, il leur criait : Halte-là !

Alors commencent à se montrer les partisans d'une transaction, ceux qui enlèveront le vote final, et dont la prétention était, comme nous l'avons déjà dit, de maintenir la Constitution, quoiqu'en prenant quelques mesures extraordinaires. Le premier de cette catégorie fut Régnault de Saint-Jean-d'Angély : « Je viens, dit-il, appuyer l'ordre du jour sur la proposition qui vous est faite. Dans les circonstances où nous nous trouvons, il faut accélérer la marche de l'Assemblée et du gouvernement. Quel en est le moyen? C'est de *conserver, autant que possible, l'organisation politique et administrative, et la forme du gouvernement qui existe*... Et, que vous propose-t-on? De vous déclarer Assemblée nationale, en conservant la Chambre des Pairs? Ainsi vous changeriez votre titre de votre plein gré, et vous conserveriez celui de la deuxième Chambre de la législature. Une seconde proposition a été faite, tendant à vous déclarer Assemblée constituante, c'est-à-dire de déclarer qu'il n'y a rien d'établi, qu'il n'y a point de droits reconnus, point de principes posés, et que les citoyens ne savent plus sur quelle base de gouvernement ils reposent. » Régnault s'indignait contre de pareilles hypothèses : c'était de la Constitution que les deux Chambres tenaient leurs pouvoirs, et devaient continuer à les tenir, car la Constitution subsistait. Puis, ayant fait cette profession de foi constitutionnelle et impérialiste, il ajoutait : « Qu'y a-t-il à faire ? Le voici : nos Constitutions n'ont pas toute la perfection désirable. Les pensées des amis de la liberté n'y sont pas toutes exprimées. Provoquez la réunion de la commission chargée de les revoir et de les coordonner... Voilà pour l'autorité législative, dont votre conseil exécutif sera lui-même une branche constitutionnelle.

Le conseil exécutif remplacera l'autorité qui vous manque » (1). La même idée le dominait toujours : sa proposition ne violait pas la Constitution, ou du moins si elle y dérogeait quelque peu quant au pouvoir exécutif, c'est parce que la Constitution ne trouvait pas, dans le moment, immédiatement, de sujet auquel s'appliquer; pour lui, Régnault, bien loin d'y porter atteinte, il s'efforçait de la conserver « autant que possible »; sans doute, il voulait un gouvernement provisoire, et passait sous silence les droits de Napoléon II; mais il ne les attaquait pas; par là même qu'il réclamait du provisoire, et le plus grand respect possible de la Constitution, il les réservait, sauf réorganisation et délimitation nouvelle qu'il désirait voir confier à la commission chargée par l'empereur lui-même, avant son départ pour la guerre, de reviser les Constitutions impériales; ce faisant, elle accomplissait en somme son œuvre; cette œuvre serait constitutionnelle, puisque l'acte de 1815 ne distinguait plus entre les lois, constitutionnelles ou autres; créant un gouvernement provisoire, les Chambres reviseraient, tout simplement; rien ne les empêcherait, plus tard, de changer encore. Régnault avait trouvé le système qui préparait ce que tous désiraient secrètement, et qui calmait à la fois les scrupules constitutionnels; il avait découvert la formule qui justifierait l'attitude de tous; peu importait ce qu'elle valait au fond; on vota sa proposition à l'unanimité : « La Chambre des Représentans, considérant que le premier intérêt du peuple français est le *maintien des lois* qui assurent l'organisation de tous les pouvoirs, passe à l'ordre du jour sur les propositions qui ont été faites de la former en Assemblée nationale ou en Assemblée constituante... La Chambre arrête qu'il sera nommé

(1) *Moniteur* du 23 juin.

sans délai une commission de cinq membres, dont trois seront choisis dans la Chambre des Représentans et deux dans la Chambre des Pairs, pour exercer provisoirement les fonctions de gouvernement, et que les ministres continueront leurs fonctions, sous l'autorité de cette commission. » De cette manière, la transition était aussi douce que possible; cependant, il fallait vouloir s'illusionner pour prétendre rester dans la Constitution. Napoléon II existait. Quand, un instant après, elle accepta l'abdication de l'empereur, la Chambre entendait seulement dégager personnellement Napoléon Ier; elle prétendait, en effet, ne vouloir ériger qu'un pouvoir exécutif provisoire, et réserver à Napoléon II tous ses droits, celui de succession constitutionnelle compris; elle assimilait l'abdication à la mort, elle devait donc simplement reconnaître Napoléon II tout de suite, et organiser la Régence. C'est ce que lui rappela un de ses membres, Durbach : on éprouve le besoin immédiat d'un gouvernement; qu'on le forme, mais qu'on y comprenne Napoléon II, qui existe et qui, en toute certitude, est parfaitement apte à y entrer sur l'heure, dans la mesure où la Constitution l'y appelle (1); qu'on organise la Régence; on sera dans la Constitution.

Durbach était un enfant terrible; on lui coupa la parole; et on procéda sans désemparer à l'élection de trois membres du gouvernement provisoire : « M. le comte Carnot, M. le duc d'Otrante, M. le général Grenier » furent désignés. Comme le remarquait Durbach, on agissait, à coup sûr, inconstitutionnellement (2).

(1) V. *Moniteur* du 23 : « La Chambre, dit M. Durbach, a reconnu et accepté l'abdication de Napoléon; mais une Constitution existe, la loi d'hérédité n'est point écartée. Ainsi, c'est un conseil de régence... — Une foule de voix. Ce n'est pas le moment... »

(2) Napoléon Ier disparu, ce devait être la Régence; une loi n'aurait pu passer avant sa formation pour la détruire, puisqu'une des branches du

On renversait, sans vouloir paraître le faire, le gouvernement impérial; on s'arrogeait des pouvoirs non légaux, sans base dans aucune loi proprement dite; on s'instituait gouvernement de fait, et on créait un pouvoir exécutif, un gouvernement (au sens étroit du mot) aussi de fait. Cependant, au moins aux yeux du public, on prétendait légitimer, ou à bien peu près, le gouvernement par sa *légalité*, et donc par la légitimité des Constitutions impériales.

Ce vote était un premier succès pour Fouché, duc d'Otrante. Il avait prévu la défaite de Napoléon, et, nullement gêné par le scrupule, il s'était proposé de donner libre cours à son goût de l'intrigue en usant des moyens exceptionnels dont il disposait comme chef suprême de la police; il ne lui déplaisait pas, en effet, de jouer un rôle de premier plan, comme, en 1814, Talleyrand, qu'il n'aimait pas; enfin et surtout, sans souci de défendre jusqu'aux extrémités la cause de celui qui l'avait comblé, il tenait à se rendre indispensable aux Bourbons pour faire pardonner son régicide et se ménager dans le nouveau régime une situation convenable. Il allait continuer les manœuvres souterraines si bien commencées, sans que, d'ailleurs, on puisse toujours exactement reconnaître sa main dans tel événement particulier; les bruits qu'il répandait, les passions qu'il soulevait étaient ses principaux auxiliaires (1).

A la Chambre des Pairs, le même jour, 22 juin, un message de la Chambre des Représentants ayant trans-

pouvoir législatif manquait; et, après, l'article 23 du Sénatus-Consulte de l'an XII prohibait, tant que durerait la Régence, toute réforme constitutionnelle. Si la Chambre n'assimilait pas l'abdication à la mort, nous savons déjà qu'elle l'envisageait comme la proposition constitutionnelle d'une loi (V. a. 23 d'Acte additionnel). Du moment que la Chambre continuerait à agir seule, sans la proposition impériale, elle agirait inconstitutionnellement.

(1) V. *H Houssaye, 1815*. t. III, p. 10, 58, 83 et passim.

mis le résultat de la délibération ci-dessus rapportée, la discussion s'engagea sur le même terrain et suivit d'abord la même marche, à cela près que, dans l'ensemble, elle fut encore plus franche; nous y rencontrerons, ce jour-là, plutôt de quoi prouver le caractère de fait du gouvernement provisoire que des raisons de légitimité tirées d'une constitutionnalité qui n'y fut pas reconnue. Dès le début de la séance, quand il s'agit de décider si l'on adhérerait à la résolution des Représentants, ou si l'on prendrait une résolution nouvelle, le comte de Valence observa : « L'adhésion semblerait annoncer que vous reconnaissez que la résolution a été prise suivant la marche prescrite par l'acte constitutionnel (1) et *c'est ce qu'il faut éviter* » (2). Le comte de Pontécoulant proposa de faire les deux choses : adhérer et prendre une décision particulière identique, pour ce motif, dit-il, qu'il ne voyait pas « la nécessité de se soumettre aux formes d'hier, et que les événemens d'aujourd'hui ne rendent plus convenables ». C'était toujours la révolte ouverte. On venait de faire écho, — un écho renforcé, — à Dupin et Mourgues. Un fidèle bonapartiste, le comte de la Bédoyère, tint un rôle analogue à celui de Garreau; il demanda qu'on prît clairement la responsabilité d'une pareille attitude (3). « L'empereur s'est expliqué. Son abdication est indivisible. Elle est nulle si on ne reconnaît pas son fils. »

(1) V. en effet *Acte additionnel*, a. 25.

(2) *Moniteur* du 23.

(3) « Je demande que nous déclarions *si c'est Napoléon second que nous proclamons, ou bien si c'est un nouveau gouvernement que nous voulons adopter*. C'est pour son fils que Napoléon a abdiqué »; et il continuait, reconnaissant le caractère de fait, illégal du gouvernement de 1814 : « Quel est donc ce nouveau gouvernement que l'on voudrait établir? Souvenons-nous, Messieurs, du gouvernement provisoire et de ses suites désastreuses... Il faut *s'expliquer franchement* sur la suite du gouvernement que l'on prétend adopter. »

Ces derniers mots révélaient une nouvelle conception de l'abdication : elle devenait une sorte de mort politique conditionnelle; et, en effet, rien, *a priori*, n'empêchait de l'envisager ainsi, tout en restant sur le terrain constitutionnel.

Puis se levèrent les conciliateurs, la catégorie des craintifs et des prudents, avec la mentalité qui avait triomphé dans l'autre Chambre. De ce nombre furent les comtes Boissy, de Ségur et Thibeaudeau.

D'après Thibeaudeau (1), on respectait les Constitutions impériales, on pourrait même admettre l'indivisibilité de l'abdication, c'est-à-dire qu'on ne refusait pas, en principe, de reconnaître Napoléon II. Mais le sort de ses droits, ni affirmés, ni déniés, restait suspendu à une décision ultérieure des deux Chambres et de la nation. Ainsi, il y aurait un moment pendant lequel on ne saurait pas si les Constitutions impériales continueraient à fonctionner en faveur du jeune prince; la question ne se trancherait qu'un peu plus tard. Régnault de Saint-Jean-d'Angély s'était prononcé pour le respect des droits du fils de Napoléon, sauf modifications, et nomination d'un gouvernement provisoire.

(1) Le comte Thibeaudeau réembrouilla les principes à plaisir : « La proposition [Boissy] ne peut être examinée en ce moment, mais je ne puis m'empêcher de déclarer que, sans rien préjuger sur l'indivisibilité de l'abdication de Napoléon, il serait préjudiciable aux intérêts de la nation, et même contraire aux vœux de la Chambre, d'admettre l'ordre du jour pur et simple et de manière à ne laisser aucune latitude à la nation dans l'exercice de son pouvoir. Ni la nation, ni le gouvernement provisoire que nous formerons, ni personne au monde, ne songe (!) à ramener le gouvernement oppressif et avilissant sous le poids duquel nous avons gémi pendant une année. L'article 67 de la Constitution est toujours en vigueur. Il faut encore la loi des deux Chambres. Toutes ces questions sont de la plus haute importance, et l'ordre du jour doit laisser les choses entières, afin de faire pressentir que nous sommes disposés à repousser un gouvernement rejeté par la nation et dont personne ne veut. Je demande qu'on mette aux voix la rédaction proposée par le comte de Pontécoulant » (identique à celle des Représentants, mais décapitée du considérant).

Thibeaudeau, appuyant la proposition Pontécoulant, qui reproduisait celle de Régnault, donnait à cette dernière un sens nouveau et l'aggravait : les droits ne subsistaient que peut-être ; on demeurerait quelque temps dans l'incertitude.

En réalité, on traitait l'héritier du trône comme actuellement inexistant, comme si la dynastie des Bonapartes avait entièrement disparu, puisqu'on projetait de faire appel à la nation. Si Napoléon II revenait au pouvoir, quoi qu'on veuille et malgré l'immédiate continuité, rétroactivement reconnue, du règne de son père et du sien, ce serait en vertu d'un nouveau titre. Et enfin, dès lors qu'on relevait la proposition Régnault, dès lors qu'on invitait à nommer un gouvernement provisoire, on demandait un acte nettement inconstitutionnel, on instituait une organisation nouvelle, mais par une décision concrète; on voulait agir en gouvernement de fait.

L'intervention de Thibeaudeau fut cependant décisive : la rédaction du comte de Pontécoulant fut adoptée. Restait à désigner les deux membres du gouvernement provisoire, dont le choix appartenait aux Pairs.

Les fidèles de l'empereur saisirent ce prétexte pour rouvrir le débat. Le prince Lucien donna le signal; il rappela encore une fois au respect de la Constitution et demanda à la Chambre de résoudre la difficulté que Thibeaudeau avait voulu faire ajourner, d'affirmer les droits de Napoléon II. Ce qui présenta de la part des Pairs une certaine originalité, ce fut la manière dont plusieurs d'entre eux insistèrent, plus que ne l'avait fait aucun des Représentants, sur les raisons pour lesquelles le gouvernement nouveau n'était pas constitutionnel (1). Nous avons eu la satisfaction de retrouver

(1) Sans remarquer toujours que certaines de leurs propositions, inspirées du désir sincère de maintenir la Constitution, n'étaient pas elles-mêmes d'une irréprochable régularité.

sur leurs lèvres des arguments dont nous nous sommes servi dans le même but en commentant les discussions de la Chambre populaire. C'est ainsi que le comte de Ségur assimila l'abdication de Napoléon à une mort politique (1), puis fit remarquer que les résolutions des Chambres ne seraient lois qu'adoptées par le troisième pouvoir (2). Le comte de Bassano, dans de pareilles dispositions, réclama le conseil vraiment constitutionnel de Régence (3).

Thibeaudeau ne se laissa pas émouvoir par cet assaut

(1) *Moniteur* du 23 : Le comte de Ségur : « Il n'y a plus de tempérament à garder, puisque Napoléon a répondu au président que son abdication était nulle, si nous ne proclamions pas son fils. — Le président : Je n'ai pas dit cela, j'ai dit que l'abdication était en faveur de son fils. — Le comte de Ségur : Que deviendrons-nous si nous sortons de la Constitution? Au nom de qui le gouvernement parlera-t-il? *Nous ne sommes pas une Convention nationale, mais une Assemblée constitutionnelle.* Le gouvernement est composé de trois branches : l'une meurt, nous la retrouvons dans la Constitution. Que risquons-nous en disant ce qui est? *Napoléon est mort politiquement...*, son successeur est Napoléon II. Le gouvernement provisoire traitera en son nom. Je demande que le gouvernement provisoire prenne le titre de *régence.* » A ce moment, Cornudet répondit simplement que le gouvernement provisoire n'était qu'un « remplaçant de la Régence »; mais lui n'avait pas de scrupules constitutionnels.

(2) *Ibid.*, après la réponse ci-dessous reproduite de Bassano : « Les résolutions ne sont *lois* que quand elles sont *adoptées par la troisième branche* de la puissance législative. L'empereur (cette troisième branche) a abdiqué constitutionnellement pour son fils : vous devez nommer son fils. Je demande l'ajournement, motivé sur ce que la Chambre a entendu ordonner la nomination d'un Conseil de Régence, puisqu'on ne peut adopter que ce qui est constitutionnel. » De Ségur, ou bien s'illusionnait vraiment sur la constitutionnalité de la métamorphose directe, par simple changement de nom, du gouvernement provisoire en Régence, et ses intentions étaient constitutionnellement pures; ou bien avait changé d'avis pendant le discours du duc de Bassano et demandait une Régence véritable.

(3) *Ibid.* : « Le cas est prévu par la Constitution. La proposition du prince Lucien [reconnaître Napoléon II] est bonne, juste et constitutionnelle. Quand le prince meurt ou est absent, on crée une Régence; si la Régence est absente, alors on établit un *Conseil de Régence.* Mais de quel droit régnera le gouvernement provisoire? Au nom de qui exercera-t-il le pouvoir? Si les propositions de paix sont rejetées, s'il faut repousser l'étranger, quel sera le cri de ralliement de l'armée?... Vive Napoléon II! »

général. Mais, cette fois, il jeta le masque, et livra l'intime pensée qui allait guider le vote des Pairs. Il dit qu'il ne fallait pas parler de Régence et prétendre rester dans le domaine de la légalité, alors que depuis longtemps les deux Chambres en avaient franchi les bornes; qu'on devait s'occuper pour l'instant de compléter la nomination des membres du gouvernement provisoire; que, nonobstant l'inconstitutionnalité de la mesure, on ne préjugerait pas de la question posée, dont le règlement aurait lieu dans la suite (1). Et il emporta la résolution comme il avait emporté la précédente. Si par hasard les Pairs n'avaient pas su jusque-là dans quelle route ils s'étaient engagés, Thibeaudeau leur dessillait les yeux. En élisant le duc de Vicence et le baron Quinette membres de la commission de gouvernement, ils ne pouvaient plus douter de leur infraction à la loi constitutionnelle.

Le lendemain, 23 juin, les Chambres paraissent effrayées de la hardiesse de leurs résolutions ; et quand elles tranchent la question qu'elles ont laissée en sus-

(1) *Moniteur* du 23 : « La proposition qu'on vous a présentée est du plus haut intérêt; j'avoue que mon premier sentiment m'a porté à l'adopter... Mais comment adopter une semblable proposition après la délibération par laquelle on a nommé une commission du gouvernement? Déjà sa forme est adoptée et consacrée par les deux Chambres; déjà cette délibération a été exécutée par l'une des Chambres, nous n'avons plus qu'à l'exécuter aussi; c'est pour compléter la nomination des membres de cette commission que nous sommes réunis. — J'entends argumenter sur les Constitutions de l'Empire; eh bien! que portent-elles ? Il faut les lire; qu'y verrons-nous, rien de ressemblant à ce qu'on a fait; voulons-nous rentrer dans la ligne constitutionnelle, c'est une nouvelle question, il faut qu'on le propose formellement; car vous avez beau appeler la commission de gouvernement Régence, ce ne sera pas une Régence constitutionnelle. Je pense qu'il est imprudent, vu notre situation vis-à-vis de la Chambre des Représentants, de revenir spontanément sur la résolution adoptée par les deux Chambres; sans rien préjuger sur la question proposée, question qu'il est dangereux de rejeter, dangereux d'adopter, occupons-nous ce soir de compléter la nomination des membres du gouvernement. »

pens, tout en maintenant ces dernières, elles suivent surtout les orateurs qui insistent sur le respect de la Constitution; parmi eux on en trouve qui, la veille, en dépit de leurs protestations loyalistes, s'étaient employés surtout à faire ressortir l'intérêt qu'on aurait à ne pas s'en tenir trop strictement à la loi.

A la Chambre des Représentants, à propos de la responsabilité des membres de la commission provisoire, réclamée par Bérenger, et du serment des mêmes, demandé par Dupin, d'obéir aux lois, d'être fidèles à la nation, alors que certains objectaient l'avènement de Napoléon II, Malleville dit : « Celui que nous avions choisi pour chef a senti lui-même que sa présence était un obstacle à la paix, et il a fait le noble sacrifice de son autorité. Vous avez dit que vous acceptiez purement et simplement son abdication (non, non, vous calomniez l'Assemblée)... lorsque vous avez accepté l'abdication de Napoléon Ier, vous n'aviez pas déclaré formellement que vous acceptiez son successeur » (1). Régnault de Saint-Jean-d'Angely, semblant regretter (2) l'effet de son discours du 22, et comme pour l'expliquer, reprit : « Dès hier... on vous proposait de déclarer le trône vacant, on vous proposait de désigner le souverain qui devra régner sur vous, et la patrie était perdue; mais votre sagesse et votre attachement inviolable aux principes constitutionnels ont détourné le danger. *Vous avez remplacé le chef que vous n'avez plus et la Régence que vous n'avez pas encore...* Cela posé, je le demande, Messieurs, au nom de qui agira cette autorité

(1) *Moniteur* du 24 juin 1815.

(2) Régnault était un bonapartiste sincère, mais, affolé par la situation, il avait cru habile de pousser l'empereur à abdiquer pour sauver la dynastie : « Dans la pensée de Régnault, jouet aux mains de Fouché, l'abdication impliquait la reconnaissance de Napoléon II. » (*H. Houssaye, 1815*, t. III, p. 58.)

que vous avez mise à la place du chef de l'Etat qui n'est plus? *Elle ne doit et ne peut agir qu'au nom de Napoléon II.* » C'était la réponse différée qu'on ne pouvait reculer davantage, et dans laquelle se manifestait un retour de sympathie pour le chef devenu impossible.

Manuel opina dans le même sens avec une énergie plus grande encore. S'il jouait le bonapartiste et paraissait appuyer Régnault de toutes ses forces et dans les mêmes intentions loyalistes, il n'était en réalité que l'âme damnée de Fouché avec qui il avait concerté son intervention à la tribune. Il savait donc fort bien que la nomination d'une Commission de gouvernement provisoire n'était qu'un acheminement vers toute autre chose que la conservation de l'Empire (1). Il présenta la formation d'un gouvernement provisoire sous l'aspect d'une dérogation très exceptionnelle et passagère aux constitutions impériales; elle était nécessaire, dit-il, pour écarter de la Régence dont ce gouvernement tiendrait lieu, l'influence néfaste des princes qu'y appelaient les lois; il ne fallait pas, toutefois, interpréter une telle décision comme portant atteinte aux droits de Napoléon II; Napoléon Ier avait abdiqué; son fils régnait par la force des Constitutions de l'Empire. Mais le gouvernement provisoire ne devait pas moins être irresponsable, inviolable, comme jusque-là l'empereur; il devait être dispensé de serment, précisément parce que, remplissant le rôle de la Régence, il était le seul pouvoir effectif, il avait besoin de la confiance du pays (2). Manuel proposa une rédaction en vue de

(1) *H. Houssaye*, ouv. et t. cit., p. 93.

(2) *Moniteur* du 24 : « *Vous n'êtes point en révolution*, aucun événement hors de la marche ordinaire des choses n'a eu lieu; sans entrer dans le motif et dans l'examen des circonstances qui ont amené l'abdication, l'abdication existe et les Constitutions ont parlé. Ah! certes, s'il y a deux jours

faire consacrer ces principes. La rédaction, mise aux voix, l'assemblée toute entière se lève; la proposition est adoptée.

Le même jour, la Chambre des Pairs, informée du vote des Représentants par un message, et sur la proposition de Thibeaudeau qui rappela la question réservée la veille touchant Napoléon II, prit une identique délibération.

Ainsi, finalement, les Chambres, s'appropriant le point de vue apparent de Manuel, prétendirent respecter la loi de dévolution, gouverner au nom de Napoléon II, et, sauf une dérogation légère et passagère

nous avions envoyé l'abdication, si un acte de déchéance eût été prononcé, si enfin nous nous étions trouvés en révolution, il pourrait dépendre de nous après avoir renversé l'édifice de le rétablir; mais l'abdication a eu lieu librement; cette abdication emporte avec elle une condition en faveur du fils de Napoléon. Vous avez accepté l'abdication, vous avez donc accepté les conditions qu'elle emporte avec elle... Le chef de l'Etat a disparu, mais non par un mouvement révolutionnaire; le chef de l'Etat doit être reconnu, la question est tout entière sous l'empire des principes constitutionnels... Napoléon II doit être reconnu... Mais, d'un autre côté, il est des mesures de prudence et de garantie qui sont indispensables. Il est impossible ici de ne pas porter une *atteinte à une partie des formes constitutionnelles* dans l'intérêt de la patrie... pour mettre à l'abri de toute influence qui ne serait pas vraiment nationale... l'autorité que vous venez de former... il faut éviter qu'on puisse réclamer relativement à ce conseil les principes de la Constitution qui appelleraient tel ou tel prince à la tutelle des souverains mineurs et qui donneraient à sa famille une influence immédiate sur la marche du gouvernement... c'est ce qui arriverait si la délibération, en cette partie, était observée littéralement. J'ai l'honneur de proposer à la Chambre la délibération suivante : « La Chambre des Représentans, délibérant sur les diverses propositions faites dans sa séance (relatives à la responsabilité, au serment de la commission provisoire) et mentionnées dans son procès-verbal, passe à l'ordre du jour, motivé : 1° Sur ce que Napoléon II est devenu empereur des Français, par le fait de l'abdication de Napoléon Ier, et par la force des Constitutions de l'Empire; 2° Sur ce que ces deux Chambres ont voulu et entendu par leur arrêté à la date d'hier, portant nomination d'une commission de gouvernement provisoire, assurer à la nation les garanties dont elle a besoin dans les circonstances extraordinaires où elle se trouve, pour sa liberté et son repos, au moyen d'une administration qui ait toute la confiance du peuple. »

rester dans la Constitution. Nous avons observé déjà que par là même qu'elles y dérogeaient si peu que ce fût, elles gouvernaient inconstitutionnellement, qu'elles formaient, avec la commission de gouvernement, un gouvernement de fait.

On discerne dans quelle mesure la légalité était réputée servir de base à la légitimité; malgré quelques aperçus exacts sur l'illégalité, malgré quelques accès de franchise, les maîtres du moment finirent par se persuader, du moins par laisser l'impression qu'ils étaient persuadés que la question de légitimité ne se posait point, ou pas plus que pour l'Empire lui-même, le gouvernement étant légal... dans ses grandes lignes (1).

Il faut reconnaître qu'on s'efforça de conserver au gouvernement provisoire « les formes d'un gouvernement constitué » suivant l'expression de Flaugergues aux Représentants, le 22 juin. Qu'on pensât bien ou mal de la légalité de ce gouvernement, il s'agissait alors, Flaugergues est loin de s'en défendre, de jeter de la poudre aux yeux des alliés. On voulait que ce fût la Commission provisoire qui nommât les plénipotentiaires auprès des puissances, parce que cette nomination rentrait dans les attributions ordinaires du pouvoir exécutif. Cette procédure fut adoptée.

Tout ce que nous avons noté des opinions du moment sur la légalité prétendue du gouvernement de fait avait trait plus spécialement aux rapports du gouvernement provisoire et de la Constitution en vigueur; ce que nous relevons maintenant, ce sont les rapports du gouvernement provisoire et des principes généraux d'organisation d'un gouvernement à l'époque, principes empruntés aux innovations révolutionnaires. Si Flau-

(1) A corroborer notre opinion, celle de *H. Houssaye*, ouv. et t. cit., p. 94.

gergues demandait de réserver au pouvoir exécutif certaine prérogative, c'est parce qu'on avait maintenu la séparation des pouvoirs, et en effet, la Chambre venait d'arrêter que « les membres des deux Chambres qui feront partie de la commission du gouvernement ne pourront, pendant la durée de leurs fonctions dans cette commission, exercer *aucunes fonctions législatives* » (1).

Cette précaution, qui semble marquer un progrès révolutionnaire sur les doctrines de 1814, ne servit pas à grand'chose. Les Chambres « sanctionnaient de leurs votes toutes les mesures prises ou proposées » par la commission de gouvernement (2). Bien mieux, la commission de gouvernement empiéta sur le domaine législatif, et les principes proclamés demeurèrent souvent lettre morte. Ainsi, le 26 juin (3), elle inséra au *Moniteur* le décret suivant: « La commission de gouvernement... arrête ce qui suit : Les arrêts et jugements des cours et tribunaux, les actes des notaires seront provisoirement intitulés : au nom du peuple français. » C'était implicitement, mais non encore ouvertement, nous en aurons bientôt des preuves, le renversement de la dynastie ancienne; la volonté des Chambres de maintenir Napoléon II était méconnue; le soi-disant pouvoir exécutif légiférait seul, et sur une matière capitale. En dépit de toutes les précautions prises, les évenements forçaient le gouvernement de fait à sortir son véritable caractère.

Nous avons vu qu'en 1814, le Sénat et le Corps Législatif avaient légitimé leurs actes, à défaut de légalité,

(1) Séance du 22, *Moniteur* du 23.

(2) *H. Houssaye, 1815*. t. III, p. 168 : Fouché était, au fond, toute la commission. — P. 169, énumération de projets de lois que votèrent les Chambres sur la proposition de la commission.

(3) *Moniteur* du 27.

par la volonté nationale dont ces actes mêmes manifestaient qu'ils se prétendaient les représentants. Cette volonté joua-t-elle semblable rôle dans l'esprit des Chambres de 1815? Il suffit, pour s'en rendre compte, de noter ce qui y a trait dans les débats dont nous connaissons déjà la majeure partie.

Aux Représentants, le 22 juin, Dupin propose de rompre le contrat « au nom du peuple français » : il s'estime alors représentant de la volonté du peuple; il affirme que les Chambres peuvent replacer le pouvoir revenu aux mains de la nation; c'est toujours la même idée. D'un autre côté, il veut que, sur la Constitution définitive, la nation soit consultée; Mourgues exprime un désir semblable; tous deux ne se jugent, en ce cas, représenter la volonté nationale que dans des limites assez restreintes. Sans doute, pour Dupin au moins, il y avait, au fond de ses combinaisons, des préoccupations constitutionnelles, certaines applications faussées de la Constitution; mais peu nous importe actuellement; quelle qu'ait été la cause des idées de Dupin et de ses collègues sur la représentation de la volonté nationale, ce qui nous intéresse, ce sont ces idées mêmes. Quand la Chambre accepta l'abdication, elle se crut représenter la volonté nationale, puisqu'elle ne consulta point directement le peuple; ainsi encore quand elle nomma le gouvernement provisoire. Par contre, réservant les droits de Napoléon II, elle hésitait à méconnaître définitivement la volonté manifestée dans les plébiscites.

Cette manière de voir se révèle à nouveau, le 23, dans la discussion finale sur les droits de Napoléon II; ceux qui veulent l'évincer, puis combattre, légiférer, négocier, tout faire « au nom de la nation », les plus révolutionnaires en somme, substituent leur volonté à celle de la nation, s'éloignent des idées de Rousseau; il est

vrai que certains, comme Dupin, répètent qu'on doit attendre de la nation seule le choix du souverain, mais ils la devancent, lui forcent la main, pour ainsi dire. Manuel, dont le discours décide et inspire le vote, se contente de déclarer que le gouvernement provisoire installé par les Chambres est « l'expression du vœu du peuple ».

De son côté, à la Chambre des Pairs, le 22, Thibeaudeau, dont on sait quelle fut l'influence, veut laisser à la nation une certaine « latitude dans l'exercice de son pouvoir » pour le choix du nouveau souverain. Les Pairs ont eu quelque tendance, ce jour-là, à se croire moins représentants, nous voulons dire, moins directement influencés par la volonté nationale que les Représentants eux-mêmes; et cela se conçoit; ils étaient nommés par l'Empereur ! Ce qu'ils représentaient, c'était bien plutôt la nation-intérêt national que la volonté nationale : telle était, au fond, la pensée de Pontécoulant, lorsqu'il avait dit, le 21, en invitant les Pairs à prendre des mesures de concert avec l'autre Chambre : « Sans doute, nous avons été nommés par le chef du gouvernement, mais ne pouvons-nous pas nous dire aussi les représentants de la nation? Car à quoi sommes-nous redevables de ce choix, si ce n'est aux services que nous lui avons rendus, les uns comme militaires, ayant prodigué leur sang pour sa défense et le maintien de son indépendance ; et nous, citoyens obscurs, pour nos longs services dans la magistrature et l'administration » (1). Toujours est-il qu'il estimait cette représentation plus légitime que la volonté insurrectionnelle du peuple; au comte de Valence qui lui demandait pourquoi la Chambre déclarait crime de haute trahison toute tentative de la dissoudre, et quelle puissance pourrait la disssoudre en dehors de l'empe-

(1) *Moniteur* du 23.

reur, qui en avait le droit, il répondit : « La multitude ! » D'autres gouvernements de fait comprendront moins régulièrement la volonté du peuple. Le vote final des Pairs, répétition de celui que les Représentants accordèrent à Manuel, fut la digne conclusion de ces prémisses.

Assurément, les Représentants, comme miroir de l'opinion, méritaient mieux leur nom que n'auraient pu le mériter les Pairs. Il leur convenait même un peu mieux qu'il n'aurait pu convenir aux sénateurs de 1814. Les Représentants ne se recrutaient point pas cooptation sur les listes nationales, ils émanaient directement des suffrages du peuple. Mais du peuple réduit aux collèges de département et d'arrondissement de l'an X. C'était le peuple d'hier, et un peuple de 98.000 électeurs seulement; encore les cadres n'en étaient-ils plus complets. Nous pouvons dans une certaine mesure nous associer à cette remarque de l'historien : « Jomini (*Camp. de 1815*, 93) a dit justement des Chambres nommées par le suffrage restreint en général et de la Chambre des Cent-Jours en particulier : « Les Chambres sont loin d'être toujours la représentation fidèle du pays. Elles n'en représentent souvent qu'une mince fraction, et la fraction peut-être la plus égoïste et la moins nationale » (1). Sans nous montrer aussi sévère que Jomini dans les derniers mots de son jugement, nous croyons que, si la Chambre des Représentants reflétait moins mal la volonté de l'ensemble du peuple que le Sénat de 1814, elle la réfléchissait encore très imparfaitement. Cependant, elle se sentait, comme l'autre Assemblée, soutenue, dans sa légitimité, par l'intérêt national, au moins tel qu'elle le saisissait.

Et en vérité, ce qui, plus que n'importe quoi, légi-

(1) *H. Houssaye, 1815*, t. I, p. 610, note 2.

tima, aux yeux des deux Chambres, leurs actes illégaux, leur pouvoir de fait et l'établissement d'un gouvernement provisoire de fait, ce fut la nécessité d'un pouvoir quelconque qui sauvegardât cet intérêt, d'un pouvoir sans lequel la vie de la société française eût été comme suspendue, l'ordre matériel et ensuite l'ordre moral abandonnés au hasard. Les Chambres de 1814 avaient eu conscience de cette nécessité, y avaient senti une force légitimante. Celles de 1815 s'en réclamèrent ouvertement comme d'une base de légitimité suffisante au moins pour tout ce qu'elles instituaient de provisoire. Dans la séance du 21, Doucet de Pontécoulant s'écrie, à la Chambre des Pairs, que la déclaration de permanence est une dérogation positive à l'Acte additionnel « que *le péril de la patrie* peut seul excuser ». A la Chambre des Représentants, la même idée se mêle aux propositions des partisans les plus déclarés de la volonté nationale. Dupin dit que ce sont les *circonstances* qui remettent entre les mains de la nation le pouvoir qu'elle avait assigné. Le 22, aux Pairs, Thibeaudeau, combattant l'ordre du jour sur la question des droits de Napoléon II, invoque, en faveur du gouvernement provisoire, sans rien préjuger par ailleurs, non seulement les droits de la volonté nationale, mais les intérêts de la nation. Dans le cours du débat, le comte Cornudet ayant soutenu que Napoléon était captif, ajoutait : « *Qu'exige* la *sûreté publique* et l'*indépendance nationale*? L'établissement d'un gouvernement provisoire capable de prendre les moyens de *salut public* » (1). Un peu plus tard, le même s'opposait à la déclaration d'ouverture de la Régence, et y préférait le gouvernement provisoire, demandant : « Pourquoi pousser à faire une déclaration qui peut

(1) *Moniteur* du 24 juin 1815.

faire continuer la guerre? » Lorsque Thibeaudeau, vers la fin de cette séance, reconnaissait que tout ce qu'on avait fait était inconstitutionnel, il le justifiait par cette phrase : « Avons-nous un gouvernement? Et si nous n'en avons pas, que ferons-nous dans un moment où l'inaction est la joie des partis? » Partout apparaît l'impérieux besoin d'une autorité : ce besoin fondera son droit.

Le lendemain, aux Représentants, Dupin affirme que le salut du peuple français réclame le serment du gouvernement provisoire et laisse échapper cet aveu : « Depuis plusieurs jours, il [ce salut] est notre suprême loi » (1). Manuel, peu après, appuyant la solution intermédiaire qui triompha, dit : « Il s'agit de la patrie, il s'agit de ne rien compromettre », et plus loin : « Nous avons un Gouvernement; il le *fallait* pour l'action et la célérité de toutes les mesures prises », et enfin, ce qui est le plus catégorique : « Il est impossible de ne pas porter ici une atteinte à une partie des formes constitutionnelles *dans l'intérêt de la patrie.* » La proposition reflète ces idées par les mots suivants : « Les deux Chambres ont voulu... par leur arrêté... portant nomination d'une Commission de gouvernement provisoire, assurer à la nation les garanties dont elle a besoin dans *les circonstances extraordinaires* où elle se trouve. » Voilà ce qui légitima, aux yeux des Chambres, leurs propres actes.

La Révolution laissait toujours derrière elle son esprit inquiet et perturbateur, qui rendait faciles les changements politiques. Mais la légitimation, puisée plus franchement encore en 1815 qu'en 1814 dans la nécessité, faisait positivement perdre du terrain aux doctrines révolutionnaires et ressuscitait, plus ou moins consciem-

(1) *Moniteur* du 24 juin 1815.

ment, les vieilles doctrines catholiques, ou, en tout cas, la doctrine de Kant. La réaction, conduite par Bonald et de Maistre, faisait toujours sentir son influence. Ce mouvement de recul sur certains points, dans un monde généralement issu de la Révolution, puis mâté par l'Empire, est curieux à constater.

Les Chambres venaient à peine d'affirmer leur loyalisme impérialiste, quand un représentant, Jay, demanda à ses collègues que la commission de neuf membres, chargée de préparer un nouveau projet de Constitution, entrât immédiatement en activité : rouvrant les débats sans limites, on remettait indirectement en question le sort de Napoléon II (1). Fouché était le roué compère qui, dans la coulisse, semblable à Talleyrand en 1814, tenait et manœuvrait tous les fils. Il avait fait place nette; Louis XVIII paraissait le salut; Fouché gouvernait pour le restaurer une seconde fois. C'étaient des pourparlers incessants, des allées et venues continuelles entre Paris, le camp des alliés et la cour de Louis XVIII; tout le monde des conspirateurs et agents royalistes, Vitrolles à leur tête, que Fouché avait extrait du donjon de Vincennes pour servir ses desseins, s'était remis ou avait été remis en branle, se dédommageant par la conduite et le dénouement de toutes ces intrigues, d'une trop longue inactivité.

Cependant les Chambres étaient tenues à l'écart de ces négociations mystérieuses; Fouché les endormait par des renseignements faux ou incomplets sur ce qui se passait au dehors. Leurs cinq commissaires erraient à la poursuite des souverains alliés, qu'ils rencontraient enfin à Haguenau; ils n'étaient reçus que par des

(1) *Duvergier de Hauranne. Histoire du gouvernement parlementaire en France*, t. III, p. 65 et suiv.

personnages se disant investis de la confiance des souverains, mais dépourvus de titres officiels. Ils s'en revenaient comme ils étaient allés, avec difficulté et sans résultat (1). Fouché, loin de les aider, contrecarrait peut-être leurs efforts. Les alliés, de leur côté, voulaient venir à Paris. Et les Chambres, elles, continuaient à élaborer tranquillement, doctement, solennellement la nouvelle Constitution, oubliant chaque jour davantage le fils de l'empereur : la commission spéciale présentait un projet qui était un mélange libéral de la Charte et de l'Acte additionnel. Fouché aurait sans doute aidé à le faire aboutir, parce qu'il était pleinement dans ses vues de rappeler les Bourbons avec un programme de gouvernement conforme aux idées modernes. Mais une dépêche envoyée par des émissaires de Fouché parvenait de Laon, le 27 juin, à un conseil de gouvernement, auquel avaient été convoqués les bureaux des Chambres; elle affirmait, sur la foi d'une conversation avec deux aides de camp de Blucher, que les alliés ne tenaient pas à Louis XVIII. Aussitôt, le gouvernement décida de se taire, d'attendre et de prendre les mesures que prescrivait le salut de la patrie. Les Chambres étaient de nouveau abandonnées à leurs illusions et à la sérénité de leurs travaux constituants. Manuel, de connivence avec Fouché, proposa aux Représentants un projet d'adresse aux Français, où il était dit que la Chambre « ne saurait avouer pour chef légitime de l'Etat celui qui, en montant sur le trône, refuserait de reconnaître les droits de la nation et de les consacrer par un pacte solennel ». De Napoléon II, il n'était soufflé mot; la Chambre se rappela ses résolutions, et elle adopta le projet à l'unanimité; mais seulement avec cette addition : « Napoléon est éloigné de nous; son fils est appelé à

(1) *Duvergier de Hauranne*, même ouvrage, t. III, p. 100.

l'Empire par les constitutions de l'Etat » toujours modifiables. L'effet attendu par Fouché ne se produisait point.

Wellington qui, selon l'habitude diplomatique anglaise, faisait un jeu à part dans le concert des puissances, se montra d'une rigueur extrême et déclara ne pas se croire autorisé à suspendre ses opérations tant que Napoléon ne serait pas livré, l'armée hors Paris, et un gouvernement constitué, capable de gagner la confiance de l'Europe et de la France (1); le gouvernement légitime n'était pas précisément pour lui l'émanation de la volonté nationale : telles avaient été ses idées, telles elles restaient; quelques jours d'une campagne sanglante ne les avaient pas changées. Les commissaires des Chambres entendirent cette déclaration le 27 juin; ils répondirent que les Chambres ne se détermineraient pas à rappeler le roi sans conditions. Sur les entrefaites parvint à Wellington la proclamation que Louis XVIII avait le même jour lancée de Cambrai, et par laquelle il convoquait les Chambres, qu'on se souvient qu'il avait prorogées trois mois plus tôt. Les commissaires protestèrent contre cette disposition qui équivalait à la dissolution des Chambres existantes; comment celles-ci rappelleraient-elles Louis XVIII si elles s'y décidaient? Wellington, apparemment persuadé, écrivit dans ce sens à Talleyrand, mais exigea la retraite de l'armée derrière la Loire; il reprenait d'une main à la liberté nationale ce qu'il lui accordait de l'autre. On marchait vers le dénouement. Les Chambres discouraient toujours dans le vide : on y faisait des propositions presque plaisantes avec l'appareil de la phraséologie révolutionnaire : un Représentant, Gamon, proposait tout de bon de rétablir la Constitu-

(1) *Duvergier de Hauranne*, même ouvrage, t. III, p. 144.

tion de 1791; Dupin demandait là-dessus d'attendre le travail de la commission; on l'écouta et on passa à l'ordre du jour (1).

Après un grand conseil de guerre, Paris capitula, le 3 juillet. Louis XVIII arrivait à Saint-Denis. Les royalistes de Paris auraient désiré avancer l'entrée du roi pour le soustraire au patronage étranger, et dans ce but, ils auraient voulu chasser les Chambres. Fouché n'entendit pas de cette oreille; ce fut seulement le 7 juillet, veille de l'entrée du roi, que Fouché, disparaissant avec le gouvernement provisoire, consentit à entraîner les Chambres dans sa chute. Il s'était concerté préalablement avec Louis XVIII et Wellington. Le 8 juillet, le *Moniteur* portait cet avis et ce décret à la fois : « La Commission de gouvernement a fait connaître au Roi, par l'organe de son président, qu'elle venait de se dissoudre. — Les Pairs et les Représentants imposés par le dernier gouvernement ont reçu à cet égard une notification. — Les Chambres sont *dissoutes*. — Le Roi entrera demain à Paris, vers trois heures après midi. » Le tour était joué. Les Chambres n'essayèrent pas la moindre résistance sérieuse (2), si tant est qu'elles en aient eu envie; elles pensaient avoir sauvegardé leur dignité par ce rôle de mouche du coche qu'elles jouaient depuis près de trois semaines. La nécessité des circonstances justifiait encore ou excusait au moins à leurs yeux leur attitude. Ainsi s'interrompit leur œuvre constituante; elles l'avaient légitimée jusque là par les mêmes principes dont elles s'étaient auto-

(1) *Moniteur*, n° du 29. (Séance du 28.)

(2) Quelques représentants se rendirent le lendemain matin à la salle de leurs séances. Ils trouvèrent la porte fermée et occupée par un piquet de gardes nationaux. Ils allèrent chez leur président, Lanjuinais, rédiger une protestation; mais Lanjuinais était partisan de la Restauration! Et chacun rentra chez soi.

risées en installant le gouvernement provisoire. A leur sens, ce dernier n'était que l'ébauche de la constitution à venir. En vérité, on semblait avoir peu à peu relégué dans l'ombre la pensée de recourir à Napoléon II. Mais cela s'était produit insensiblement. Et les pouvoirs constituants constitutionnels dont on s'était proclamé investi servaient toujours de base avouée aux fonctions souveraines dont on s'acquittait. Reparlerait-on un jour du plébiscite auquel, dans les débuts, Dupin avait fait allusion? Peut-être. Ce serait la tradition napoléonienne. D'assemblée spéciale il ne fut du moins pas question; la méthode en vogue auprès des premiers révolutionnaires avait perdu du terrain.

Parmi les adresses de fidélité inaltérable et de louanges dithyrambiques qui se mirent à pleuvoir aux Tuileries, comme c'était la coutume depuis deux ans, il en est une, celle de la Cour de Cassation et des tribunaux, qui est bien caractéristique de l'idée des classes éclairées de l'époque sur la légitimité des gouvernements de fait; les signataires d'adresses contraires s'excusent sur la nécessité où une autorité usurpatrice les avait placés de comprimer leurs sentiments; ils avaient ainsi parlé, écrit, agi contre leur opinion, « afin de ne pas laisser la France *sans une bonne justice et sans une sage administration* » (1).

On peut croire, sans jugement téméraire, que beaucoup de ces graves magistrats et d'autres personnes avaient au fond la même conception de leur devoir d'obéissance à l'égard de Louis XVIII. Il était, en effet, remonté sur le trône, avec l'appui des étrangers, sans aucune condition, sans aucun pacte avec la nation, et sans tenir aucun compte de la volonté des derniers législateurs. Il apparaissait à certains et à certains égards

(1) *Duvergier de Hauranne*, t. III, p. 144 s.

comme un gouvernant de fait. C'était, remarque Duvergier de Hauranne, un véritable dictateur. Et pourtant il ne semble pas avoir écouté les conseils des plus ardents de ses partisans qui lui représentaient « que la nation ayant rompu le pacte qui l'unissait à lui, il devait profiter de cette circonstance pour prendre l'autorité toute entière et l'exercer selon son bon plaisir » (1).

Sans avoir précisé si, dans les premiers instants de son retour, il ne se jugea plus tenu au respect de la Charte et si elle ne rentra en vigueur que par les applications qu'il en fit, Louis XVIII parut se comporter vis-à-vis d'elle comme si les Cent-Jours désormais fameux ne s'étaient pas écoulés, comme si aucun événement n'avait interrompu dans l'intervalle non seulement le règne du roi, mais le règne de la Charte. Il en tenait compte; elle fonctionnait donc, *de plano*. Il accorda, en effet, une légère réforme libérale, le partage de l'initiative des lois avec les Chambres; et il convoqua les collèges électoraux pour élire de nouveaux députés.

Il prétendait toujours évidemment tout concéder, et ne régner qu'en vertu de la Légitimité. On était loin, de part et d'autre, des bases posées aux gouvernements par les idées révolutionnaires; au dernier moment, les Chambres ne sauvèrent même plus les apparences : elles subirent tout.

Ce qu'il y avait d'original dans la renaissance du pouvoir de Louis XVIII, c'était précisément cette remise en vigueur automatique de la loi constitutionnelle. C'est le seul exemple, dans l'ensemble des faits que nous avons étudiés, d'un gouvernement nouveau qui fut *immédiatement* légal et de droit; celui de Napoléon aux Cent-Jours n'avait eu que tendance à une légalité

(1) *H. Houssaye*, ouv, et t. cit., p. 140.

du même genre. Il fallait, du reste, ce cas spécial d'une personnalité ou d'une famille ou d'un groupe ayant déjà gouverné suivant une loi définitive et récente, pour que l'événement se produisît. Nous tenions à le signaler et c'est pourquoi nous avons parlé de ce gouvernement qui ne fut pas de fait; l'étude de la fin du gouvernement provisoire précédent le demandait aussi.

# CHAPITRE X

## Gouvernements de fait de 1830 : 1° Quelques députés, de simples particuliers et la Commission municipale; 2° Les Chambres et le Lieutenant-général.

Ces gouvernements, dont le second n'est que l'extension et l'amélioration du premier, ont été engendrés par l'entêtement et l'arbitraire de Charles X en face du mouvement irrésistible d'opinion manifesté par les élections récentes. En droit, cet arbitraire a été considéré comme donnant naissance à un droit d'insurrection. On s'est donc fondé davantage sur la violation de la loi que sur la loi elle-même pour légitimer les gouvernements dont s'agit. — La Commission municipale et le lieutenant-général ont eu recours aussi pour légitimer les gouvernements de fait et particulièrement leurs pouvoirs respectifs à la volonté de la foule tenue pour volonté du peuple. — Les députés ont fondé leur légitimité sur la volonté nationale qui, étant celle des collèges électoraux restreints, se ramenait à l'intérêt de la nation, ce qu'ils paraissent avoir admis. — Tous, enfin, ont donné pour base à leur légitimité la nécessité d'un ordre social; d'un gouvernement conforme aux besoins nouveaux. — Tous cherchant leur légitimation définitive dans une nouvelle Charte écrite, conforme aux principes de la Révolution, les Chambres se sont employées essentiellement à l'œuvre constituante; ce qui a eu pour effet de rendre inutile la séparation des fonctions qu'on avait d'abord essayé de maintenir. — Elles ont puisé leur pouvoir constituant dans les mêmes principes que l'ensemble de leur autorité; elles l'ont fondé toutefois davantage sur la volonté proprement dite de la nation (exprimée par les journaux, adresses, etc.), dont elles se sont jugées les organes autorisés. — Dans la presse, à côté des partisans des gouvernants, il en était qui leur reprochaient de n'avoir pas soumis la nouvelle Constitution au peuple, ou de n'avoir pas réuni une Constituante spécialement issue de la volonté populaire. — Les auteurs actualistes les plus importants acceptent, en général, les choses telles qu'elles se sont passées, en s'efforçant de les expliquer chacun par ses principes. — La jurisprudence a légitimé les gouvernements nouveaux par le droit d'insurrection et la souveraineté nationale.

### § 1. *Les faits; les idées en action.*

Charles X sur le trône de France, ce fut l'émigration au pouvoir avec toutes ses rancunes, tous ses regrets,

toutes ses espérances de faire revivre le passé dans un pays qui n'en voulait plus. Cette situation ne pouvait durer : cela devait finir bien par un changement d'attitude, ou mal par une rupture. Cela finit mal.

Le 8 août 1829, le roi avait accepté avec empressement la démission du ministère libéral de Martignac. Le 9, le *Moniteur* publiait la composition du ministère *ultra* de Polignac, dont le chef et plusieurs membres, de Bourmont, de la Bourdonnaye, étaient d'avance impopulaires : le roi semblait s'appliquer à froisser la nation. Il y réussit : ce fut un déchaînement furieux des passions politiques, qui se traduisit dans la presse par des polémiques ardentes (1); des associations se formèrent pour le refus de l'impôt au cas où le gouvernement chercherait à le percevoir sans le vote des Chambres; La Fayette, présidant des banquets en Auvergne et en Dauphiné, y prêcha ouvertement la révolte (2).

Dans cette atmosphère saturée d'électricité, la session parlementaire fut ouverte par le roi le 2 mars 1830. Le discours du trône, sorte de défi entêté à l'opinion, disait l'intention ferme de persévérer dans la même voie (3). Alors fut rédigée la fameuse adresse des 221, par laquelle la Chambre des Députés répondait au roi que l'accord n'existait pas entre elle et le ministère. Royer-Collard, président de l'Assemblée, la lut le 18 mars (4); Charles X répondit que ses résolutions étaient immuables. Le lendemain, une ordonnance prorogeait la session jusqu'au 3 septembre; le 16 mai, une seconde ordonnance prononçait la dissolution de l'Assemblée et fixait les élections au mois de juin.

(1) *Duvergier de Hauranne*, ouv. cit., t. X, p. 435.
(2) *Lavisse et Rambaud. Hist. gén.*, t. X, p. 277.
(3) *Lavisse et Rambaud*, ouv. et t. cit., p. 278.
(4) *Lavisse et Rambaud*, ouv. et t. cit., p. 279.

L'opposition réussit à faire réélire 202 des 221 signataires et à conquérir 49 sièges nouveaux : c'était un triomphe libéral (1). Le roi y voulut voir un danger pour le pays, et s'autorisant de l'article 14 de la Charte, qui lui donnait le droit de faire « les règlements et ordonnances nécessaires pour l'exécution des lois et la sûreté de l'Etat », il fit publier, dans le *Moniteur* du 26 juillet, quatre ordonnances par lesquelles il suspendait la liberté de la presse, prononçait la dissolution de la Chambre, changeait le système électoral, convoquait enfin les collèges électoraux et l'Assemblée pour le mois de septembre suivant (2). Ces mesures qui heurtaient de front le sentiment populaire avaient toutes les allures d'un coup d'Etat. Une terrible explosion de colère leur répondit : Thiers, dans une protestation rédigée pour le *National*, déclarait le régime royal interrompu, celui de la force commencé, et que l'obéissance cessait d'être un devoir; 44 journalistes signèrent la protestation. Le 27, on envoie briser les presses des journaux qui ont paru malgré les ordonnances; les ouvriers résistent, la foule s'ameute, des pierres sont lancées sur la troupe qui répond par une décharge. Des barricades s'élèvent pendant la nuit; les émeutiers s'emparent de l'Hôtel de Ville; les colonnes de troupes, isolées, peu nombreuses, et assez mal dirigées par Marmont, doivent reculer. Le 29, la lutte recommence; deux régiments font défection; l'armée se retire vers Saint-Cloud; l'insurrection est maîtresse de Paris (3).

C'est à ce moment qu'une trentaine de députés se réunirent chez Laffite, qui les invita à prendre en mains le gouvernement, non sous la dénomination de gouver-

(1) *Lavisse et Rambaud*, ouv. cit., même t., p. 281.
(2) *Lavisse et Rambaud*, ouv. cit., même t., p. 282.
(3) *Lavisse et Rambaud*, ouv. cit., même t., p. 283 et 284.

nement provisoire, mais en leur qualité de députés (1). On ne l'écouta qu'à demi. Dans la même réunion, on nomma une Commission municipale « chargée de veiller à tout ce qui concerne les intérêts de la capitale » (2); elle était composée de Laffite, Casimir-Périer, du comte de Lobau, d'Audry de Puyraveau, de Schonen et de Mauguin; La Fayette accepta le commandement de la garde nationale. Il alla, avec la Commission, s'installer à l'Hôtel de Ville; des personnalités de second ordre, un certain général Dubourg, et Baude, directeur du *Temps*, y avaient déjà pris des arrêtés; averties qu'un gouvernement provisoire était formé, elles avaient dû lui céder la place (3). Un embryon de ministère fut également constitué en la personne du baron Louis, nommé commissaire provisoire au ministère des finances, et en celle de M. Chardel, nommé directeur général provisoire des postes. Toute cette organisation était finalement résolue le 30, et le *Moniteur* l'annonçait le 31.

La Chambre des Députés ayant été dissoute par les ordonnances, ceux d'entre eux qui se réunirent chez Laffite le 29 au soir formaient-ils une Assemblée régulière, constitutionnelle?

Qu'on admette, avec les ultras, l'omnipotence royale en matière de réformation de la Charte, ou que, suivant l'opinion la plus commune, on croie nécessaire l'intervention des trois branches du pouvoir législatif, à défaut de pouvoir constituant spécial, pour apporter à la Charte des modifications, jugées possibles au moins dans l'ordre réglementaire, la réponse est la même; le roi, si autocrate fût-il, n'avait pas, avant de rendre ses ordonnances, remanié la Charte; il devait donc s'y tenir, ou la procé-

(1) *Duvergier de Hauranne*, ouv. cit., t. X, p. 574.

(2) *Proclamation de la Commission municipale*, le 30 juillet. V. *Moniteur*, n° du 31.

(3) *Duvergier de Hauranne*, t. X, p. 576 et suiv.

dure eût été vraiment trop cavalière; *a fortiori* s'il fallait l'assentiment des Chambres. Ainsi Charles X avait violé la Charte, il s'était moqué du peuple dans les ordonnances qui supprimaient la liberté de la presse et bouleversaient le système électoral. Mais, en principe, de par la Charte, il avait droit de dissoudre la Chambre. Avait-il, cette fois, procédé illégalement? Il paraît essentiellement raisonnable de soutenir que l'esprit de la Charte ne supportait point une dissolution prononcée aussitôt après des élections, la dissolution n'ayant pour but que de renvoyer les députés devant des électeurs qui ont eu le temps de changer d'avis depuis la dernière circonstance où on les a consultés; d'ailleurs, la mesure avait été prise avant la réunion des députés et on ne dissout généralement que ce qui est réuni. Comme ils avaient reçu leurs lettres closes de convocation à l'Assemblée (1), on serait tenté de croire leur réunion constitutionnelle. Mais il reste que Charles X l'avait fixée au 3 août, que ce transfert hors du lieu habituel de leurs séances, sans l'autorisation du roi, était au moins choquant; enfin que leur nombre dérisoire ne permettait pas une délibération. On verra qu'à plusieurs reprises, les députés reconnurent eux-mêmes à leurs actes du premier moment au moins une certaine irrégularité. Le gouvernement provisoire, nommé dans ces conditions, sous le nom de Commission municipale, était nécessairement illégal comme sa source; ses décrets, ses nominations furent aussi illégaux que ceux déjà lancés du pseudo-général Dubourg et de Baude. Il était de fait puisqu'aucune loi nouvelle ne le réglait.

Jusque là, le parti républicain surtout avait conduit l'affaire. Le nombre des députés royalistes libéraux

(1) Ces lettres avaient été reçues par les députés. V. *Moniteur*, n° du 2 août : allocution du président à la réunion du 31 juillet.

grossissait d'heure en heure. Sans désemparer, la réunion, à laquelle s'étaient joints quelques hommes politiques et des journalistes, de Broglie, le poète Bérenger, Thiers, Mignet (1) — ce qui achevait de la rendre inconstitutionnelle, — se mit à rechercher les moyens de constituer un pouvoir définitif. Laffite, appuyé par Thiers et Mignet, proposa de décerner la couronne au duc d'Orléans. On se sépara vers une heure de la nuit, sans avoir rien décidé.

Pendant ce temps, qu'advenait-il de Charles X? Faisant preuve d'une apathie extraordinaire, il attendait, avec confiance, le 29, à Saint-Cloud, l'issue de la lutte. Quand les nouvelles devinrent mauvaises, ses yeux s'ouvrirent enfin, et il fit tout d'un coup plusieurs importantes concessions. Il envoya à l'Hôtel de Ville de Sémonville, de Vitrolles et d'Argout annoncer qu'il rapportait les ordonnances, et qu'il chargeait de Mortemart, un libéral, de former avec Casimir-Périer et Gérard un nouveau cabinet; d'Argout vint même trouver les députés chez Laffite. Mais, manquant de titre officiel, ces ambassadeurs furent partout éconduits (2). Quand de Mortemart se rendit en personne à Paris quelques heures après, on lui répondit : Trop tard! Charles X, chez qui une trop belle assurance avait fait place à un abattement profond, se retira sur Rambouillet.

Lorsque de Sémonville et ses deux compagnons eurent annoncé à l'Hôtel de Ville et chez Laffite les décisions du roi, la situation légale des députés ne se modifiait-elle point? Nous ne le pensons pas. Si, comme il paraît, l'ordonnance de dissolution était radicalement nulle, il n'y a pas de question nouvelle. Les quelques

(1) *Duvergier de Hauranne*, ouv. et t. cit., p. 584 et suiv.
(2) *Duvergier de Hauranne*, ouv. et t. cit., p. 599.

députés qui avaient rejoint leurs collègues déjà réunis ne « légalisaient » pas une réunion de temps et de lieu inconstitutionnels.

Une dernière cause d'inconstitutionnalité, non de la réunion des députés, mais de leurs actes, et particulièrement de la nomination de la commission, ce fut la non-participation du roi et des Pairs à tout ce qui se fit. Celle-là est capitale. Par l'exécution des votes des députés, sans approbation du roi, et avant que les Pairs y eussent adhéré, on violait manifestement l'article 15 de la Charte (1). Nous avons vu quelque chose d'analogue en 1814 et 1815.

Le lendemain, 30, à huit heures du matin, les députés se retrouvèrent chez Laffite, et admirent qu'ils ne pourraient prendre une résolution définitive que dans une Assemblée régulièrement convoquée. Il fut donc entendu que les députés présents à Paris seraient invités à se réunir le jour même, à midi, au Palais-Bourbon, et que là toutes les opinions pourraient librement se produire. La séance eut lieu. La proposition y fut faite d'offrir au duc d'Orléans la lieutenance-générale; on l'adopta, et une commission fut nommée pour porter à ce prince la résolution prise.

Au Palais-Bourbon, quelque opinion favorable qu'aient pu avoir les députés de la régularisation de leur Assemblée, la cause principale d'inconstitutionnalité, l'absence de convocation du roi pour ce jour, subsistait; d'autant que les députés eux-mêmes, se réunissant avec l'intention de choisir un gouvernement, reconnaissaient par là

(1) « La puissance législative s'exerce collectivement par le roi, la Chambre des Pairs et la Chambre des Députés des départements. » Il s'agit évidemment ici de la loi au sens formel. Au sens matériel, l'établissement essentiellement concret de la Commission municipale n'était pas une loi; mais intéressant le domaine constituant, il devait normalement ressortir aux trois pouvoirs.

ne pas se trouver groupés en vertu du retour sur elle-même de la volonté royale. Que l'on voie dans cette Assemblée la continuation pure et simple, quoique un peu étendue, de la réunion Laffite, que l'on y voie donc le même gouvernement continuant à agir; ou qu'on l'envisage, au contraire, comme un gouvernement nouveau, — la Commission municipale en formant toujours l'autre branche, en principe exécutive, — vraiment différent à cause de l'exclusion des publicistes et journalistes : il reste toujours vrai qu'à l'égard de la Charte de 1814, et par l'absence de réglementation générale et abstraite, ce gouvernement était de fait.

Quand la Commission se présenta chez le duc d'Orléans, il était à Neuilly; on lui dépêcha un exprès; il n'arriva au Palais-Royal qu'à onze heures et demie du soir. Le lendemain matin, pressé de se prononcer, il accepta. Les députés, aussitôt, entendirent la Commission rendre compte de sa démarche et communiquer la proclamation du duc d'Orléans par laquelle il annonçait son acceptation, et que terminait la phrase célèbre : « Une Charte sera désormais une vérité. » La proclamation fut accueillie avec enthousiasme.

Après la lecture de la proclamation du duc d'Orléans, les députés résolurent d'en adresser une en leur nom au peuple français, afin d'expliquer leur conduite : « Français, ceux de vos députés qui se trouvent déjà à Paris se sont réunis; et *en attendant l'intervention régulière des Chambres*, ils ont invité un Français, qui n'a jamais combattu que pour la France, M. le duc d'Orléans, à exercer les fonctions de lieutenant-général du royaume... Le duc d'Orléans est dévoué à la cause nationale et constitutionnelle... Il respectera nos droits, car il tiendra de nous les siens... » Les députés avouaient ainsi que, malgré leur qualité de députés qu'ils avaient antérieurement fait valoir, leur action isolée, sinon leur

réunion au Palais-Bourbon, restait inconstitutionnelle. Bien mieux, leur président confessait rétrospectivement l'illégalité des mesures par eux prises depuis le 29 jusqu'à l'heure où il parlait, dans l'allocution qu'il leur adressa en ce même jour du 31 juillet : « Ces ordonnances, dit-il..., au règne des lois ont substitué la guerre civile... *Il ne s'agissait plus pour vous de légalité*; vous n'aviez plus à remplir vos devoirs ordinaires de députés; il s'agissait de sauver la patrie... » (1). Ces paroles étaient accueillies par des applaudissements unanimes; d'où la preuve que, dans tous les actes qui précèdent, si les députés eurent encore, pour ainsi dire, une certaine pudeur constitutionnelle qui se traduit par l'appellation donnée aux pouvoirs qu'ils instituèrent, ils eurent moins qu'en 1815 la prétention de demeurer dans la ligne constitutionnelle.

Au moins en ce qui concerne la succession au gouvernement proprement dit, sinon pour le reste de la Constitution, les meneurs de la révolution de 1830 affectèrent même de rompre la chaîne des temps, de ne continuer nullement les pouvoirs des Bourbons, mais d'instituer quelque chose de tout nouveau, sur des bases nouvelles. C'est ainsi que dans le supplément au *Moniteur* du 3 août, on peut lire l'entrefilet suivant : « Paris, 3 août. On parle d'une pièce conçue en ces termes : « Le roi, voulant mettre fin aux troubles qui existent dans la capitale et dans une partie de la France, comptant d'ailleurs sur le sincère attachement de son cousin, le duc d'Orléans, le nomme lieutenant-général du royaume. Le roi ayant jugé convenable de retirer ses ordonnances du 25 juillet, approuve que les Chambres se réunissent le 3 août... Fait à Rambouillet, le 1er août 1830. Charles. » Lorsque cette pièce, datée

(1) *Moniteur* du 2 août.

du 1er de ce mois, a été reçue par Monseigneur le duc d'Orléans, *S. A. R. appelée par le vœu du peuple, exerçait déjà, depuis deux jours, les fonctions de lieutenant-général du royaume.* » Cette brève observation au sujet d'une pièce, dont l'authenticité laisse du reste à désirer, en dit long sur les sentiments des hommes de Juillet, touchant la constitutionnalité de leurs actes. Le rédacteur, certainement inspiré, du *Moniteur*, signalant que le lieutenant-général ne tient pas ses pouvoirs du roi, exprime l'idée de Laffite et consorts.

Et en effet, le lieutenant-général, malgré son titre trompeur grâce auquel il semblait substitué au roi, et non pas à un roi virtuel quelconque, mais au seul qu'on connût alors, au descendant des Bourbons, était, à coup sûr, gouvernant inconstitutionnel; une opinion, différente de celle que nous venons de signaler, chez les acteurs du drame, n'eût pas changé les choses; Charles X n'était pas mort, n'avait pas renoncé au trône, et, quand même, dans l'un ou l'autre de ces cas, son fils, le duc d'Angoulême, eût recueilli légalement la couronne; l'âge de ce prince supprimait d'ailleurs tout prétexte à l'installation d'une régence ou d'une lieutenance quelconque.

Quant aux députés, ils restaient ce qu'ils avaient été jusque-là.

Cet ensemble gouvernemental constituait même, c'est incontestable, un gouvernement nouveau par rapport au gouvernement formé de la Chambre et de la Commission municipale. A un certain point de vue, ce n'en était que le développement dans sa marche vers ce que l'on considérait comme la perfection à l'époque, le gouvernement royal constitutionnel à base de volonté nationale. Mais en tant que développement, c'était précisément à la fois quelque chose de pareil et quelque chose de nouveau.

Parce que le gouvernement de la Commission n'avait pas établi de lois constitutionnelles, celui de la Lieutenance devait s'apprécier suivant la Charte : il était illégal; et ne s'appuyant sur aucune autre loi, il restait de fait.

La proclamation du duc d'Orléans avait suscité dans les faubourgs une agitation dangereuse. C'est alors, dans la même journée du 31 juillet, témoin déjà de tant d'événements, que vint à plusieurs députés l'idée de donner au gouvernement de la Lieutenance la consécration populaire, par la prise de possession de l'Hôtel de Ville (1). Aussitôt dit, aussitôt fait. La Fayette qui, bien que républicain, hésitait, en 1830, à proclamer la République, venait de persuader la Commission municipale, et elle s'était déclarée prête à abdiquer dès qu'un pouvoir régulier serait constitué. Le duc d'Orléans reçut donc au Palais-Royal une délégation de la Chambre, et Laffite lui donna lecture du manifeste voté quelques instants auparavant; il en approuva les principes. Puis il monta à cheval et se dirigea vers l'Hôtel de Ville au milieu de cris divers. Il y fut reçu par La Fayette qui lui mit un drapeau tricolore en main et se présenta avec lui à l'une des fenêtres ouvertes sur la place de Grève. Le duc embrassa La Fayette aux acclamations générales de la foule. Le peuple était conquis.

Le 1er août, le duc d'Orléans nomma des commissaires provisoires aux ministères de la Justice, de la Guerre, de l'Intérieur, des Finances, à la Préfecture de police. Le matin, la Commission municipale avait adressé sa démission au lieutenant-général qui l'avait priée de rester à l'Hôtel de Ville pour administrer Paris (2). Et ainsi un gouvernement de fait se substitua

(1) *Duvergier de Hauranne*, ouv. cit., t. X, p. 619 et suiv.
(2) Ouv. et t. cit., p. 627 et 628.

au gouvernement de fait précédent sans demander d'abord l'assentiment de toutes ses parties, qu'il ne tarda pas cependant à obtenir, puisqu'elles se fondirent en lui.

Les proclamations, reproduites ci-dessus, des députés et du duc d'Orléans parurent au *Moniteur* le 2 août. Le même jour, La Fayette lança un ordre du jour à la garde nationale, par lequel il annonçait le choix qu'avait fait de lui le lieutenant-général comme commandant général des gardes nationales du royaume.

Le même jour encore, Charles X adressait, de Rambouillet, « à mon cousin le duc d'Orléans, lieutenant-général du royaume », son abdication et celle du Dauphin, en faveur de leur petit-fils et neveu le duc de Bordeaux. Le lieutenant-général reçut cet acte à onze heures du soir; il en ordonna l'insertion dans la partie officielle du *Moniteur* du 3 août, et le dépôt aux archives de la Chambre des Pairs.

Lorsque le lieutenant-général eût reçu l'acte d'abdication de Charles X et du Dauphin en faveur du duc de Bordeaux, acte parfaitement authentique celui-là, la situation constitutionnelle se trouvait-elle modifiée, le duc d'Orléans fut-il investi régulièrement de son titre? L'abdication était ainsi conçue : « Mon cousin, je suis trop profondément peiné des maux qui affligent ou qui pourraient menacer mes peuples... J'ai donc pris la résolution d'abdiquer la couronne en faveur de mon petit-fils le duc de Bordeaux. Le Dauphin, qui partage mes sentiments, renonce aussi à ses droits en faveur de son neveu. Vous aurez donc, en votre qualité de lieutenant-général du royaume, à faire proclamer l'avènement de Henri V à la couronne. Vous prendrez d'ailleurs toutes les mesures qui vous concernent pour régler les formes du gouvernement pendant la minorité du nouveau roi... Vous communiquerez mes intentions

au corps diplomatique, et vous me ferez connaître le plus tôt possible la proclamation par laquelle mon petit-fils sera reconnu roi sous le nom de Henri V... Nous réglerons ensuite les autres mesures qui seront la conséquence du changement de règne » (1). N'était-on pas dès lors autorisé à soutenir que l'élévation de Louis-Philippe à la lieutenance était légalement correcte? Ne l'était-on pas, au moins, à partir de la séance d'ouverture des Chambres par le lieutenant-général, le 3, où il annonça l'abdication en ces termes : « Messieurs les Pairs et Messieurs les Députés, aussitôt que les Chambres seront constituées, je ferai porter à leur connaissance l'acte d'abdication de S. M. le roi Charles X; par ce même acte, S. A. R. Louis-Antoine de France, Dauphin, renonce également à ses droits; cet acte a été remis entre mes mains, hier, 2 août, à onze heures du soir. J'en ordonne ce matin le dépôt dans les archives de la Chambre des Pairs, et je la fais insérer dans la partie officielle du *Moniteur* » ? Ne l'était-on pas, en tout cas, lorsque fut publiée cette insertion, c'est-à-dire lorsque parut le *Moniteur* du 3 août?

Il n'y eut pas, en 1830, de discussion approfondie sur le caractère de l'abdication de Charles X comme il y en avait eu en 1815 sur la portée de celle de Napoléon. Cependant, les interprétations qu'on en peut fournir sont analogues.

Nous supposons, bien entendu, que cette abdication n'a pas été rendue inutile par les événements antérieurs; nous la considérons vis-à-vis de la légalité pure comme nous avons rapporté tout jusqu'ici à cette légalité. On ne tardera pas à constater que pour les révolutionnaires de 1830, la légalité, en ce qui concerne Charles X et sa descendance, n'avait même plus gardé une ombre de valeur.

(1) *Moniteur*, n° du 3 août (supplément).

On pouvait considérer l'abdication comme équivalent à la mort de Charles X et de son fils. Cette mort étant fictive, on aurait très bien compris que l'exigence se fût produite d'une abdication sous forme de loi proposée par le roi et délibérée par les deux Chambres; ces dernières auraient alors statué non en qualité de parties à la rupture d'une Charte qui n'était pas contrat, mais en qualité de pouvoirs légaux; or, si certaines de ces conditions furent remplies, la Chambre des Pairs ne fut jamais appelée à délibérer sur la Lieutenance. Et puis, il fallait reconnaître le duc de Bordeaux, surtout si l'on jugeait l'abdication indivisible, mort conditionnelle; on ne le fit point. Encore dans ces diverses hypothèses d'intervention légale des Députés, supposons-nous que leur réunion, par conséquent l'origine de leur pouvoir, était légale; mais nous savons ce qu'en penser. Voulait-on pousser plus loin l'assimilation de l'abdication à la mort, la considérer comme une mort réelle? Il suffisait tout simplement de reconnaître Henri V, à qui revenait naturellement la couronne (1). La Lieutenance, — et nous entendons par là l'ensemble du gouvernement, — était toujours gouvernement de fait.

Le discours du lieutenant-général à la séance du 3 août, et l'assentiment tacite probable des Chambres qu'il devait, en de pareilles circonstances, ménager, reconnurent implicitement ce caractère : « Aussitôt que les Chambres seront constituées, dit le duc d'Orléans. » Elles ne l'étaient donc point jusque-là? Où gît l'erreur, c'est de croire qu'elles le furent légalement à partir de ce jour. On relevait, il est vrai, une forme de la Charte. Mais, d'autre part, on violait celle-ci, tant à

(1) Et alors, il fallait organiser une régence, et les Chambres devaient s'en charger seules, puisque le roi n'existait plus; sans être anticonstitutionnel, on sortait par là de la Constitution, de la Charte, qui n'avait pas prévu le cas.

l'égard du pouvoir législatif que de l'exécutif: l'ouverture solennelle de la session par le duc d'Orléans n'y changeait rien; la date du 3 août était bien celle qu'avait fixée le roi pour l'ouverture des Chambres, mais entre lui et le lieutenant-général il n'y avait plus rien de commun, et c'est avec ce personnage sans titre légal que les Chambres acceptaient de collaborer et sous sa présidence qu'elles inauguraient leurs travaux! Il n'y avait dans la concordance de date qu'une apparence très superficielle de légalité.

Il n'y eut même pas cette fois, semble-t-il, nouvelle mutation de gouvernement. Sans doute, on ouvrait en même temps la session des Pairs et celle des Députés. Néanmoins, le récit des événements nous montrera que les Pairs furent laissés à l'écart tout autant qu'auparavant; ou, si l'on préfère, qu'ils furent tout autant consultés, — car ils l'avaient été et n'avaient pas répondu (1), — et qu'on n'attendit pas davantage leur réponse pour agir. C'était donc la continuation du gouvernement de la Chambre et du lieutenant-général, prenant seulement, pour ainsi dire, conscience de son existence, le 3 août. Le gouvernement demeurait de fait.

On a pu constater que la légalité des gouvernements du 29 juillet et des jours suivants avait été fort peu invoquée comme base de leur légitimité par ceux qui conduisirent le mouvement. Au contraire, quinze années s'étant écoulées depuis la chute de l'empereur, on s'était facilement réhabitué à moins de crainte pour l'autorité, la loi; de l'Empire, on avait surtout gardé le souvenir de ses origines révolutionnaires; le contact renouvelé avec un gouvernement d'ancien régime avait irrité dans le peuple des sentiments assoupis, ravivé des

(1) *Duvergier de Hauranne*, ouv. cit., t. X, p. 605.

tisons qui dormaient sous la cendre. On se reprenait à désirer la souveraineté active, plus directe du peuple, à ne voir de pouvoir légitime que dans sa volonté. La Chambre héréditaire semblait un anachronisme blessant; la Chambre censitaire elle-même était soufferte avec impatience.

Si donc on a invoqué la légalité, ç'a été moins en faveur des gouvernements provisoires que contre Charles X et sa descendance pour justifier l'*insurrection*. Et on n'en a excipé, et cette Chambre censitaire elle-même n'en a excipé, comme représentant le peuple, que pour la méconnaître, à la façon du Sénat en 1814. Elle ne l'a utilisée qu'indirectement, implicitement, en vertu d'une clause, extra-légale en soi, mais que la loi aurait supposée, et qui aurait permis à la nation de refuser obéissance à Charles X, s'il commettait quelque manquement à la Charte établie par la royauté elle-même : en effet, la Charte ne fût-elle pas contrat, il était difficile, pensait-on, de la concevoir comme ne formulant pas à la charge du roi certains engagements dont le respect était la condition de la soumission du peuple. Nous laissons de côté les autres considérations de droit rationnel ou naturel qui auraient pu être alléguées pour fonder le droit du peuple de se rebeller contre certains abus.

Nous constatons simplement qu'on eut recours, pour justifier le renversement de Charles X, à un véritable *droit d'insurrection*. C'est ce qui explique comment on ne se soucia pas d'établir le caractère légal des organisations transitoires qui le remplacèrent, comment aussi on n'insista guère sur le respect des formes constitutionnelles par les Chambres, quoiqu'on rompît de ce côté moins brusquement avec la loi. On croyait l'attitude qu'on prenait assez légitimée par les fautes de Charles X.

La plupart des insurgés estimaient, en effet, que la violation de la Charte avait entraîné sa ruine à l'égard de tout le monde, comme la chute de la dynastie. Il n'y avait plus, d'après eux, à tenir compte de quelqu'un et de quelque chose qui n'existaient plus depuis les Ordonnances. C'est le sentiment qu'exprimait Bérard, à la Chambre des Députés, le 6 août : « Charles X et son fils prétendent en vain transmettre un pouvoir qu'ils ne possèdent plus... L'acte d'abdication dont vous avez eu connaissance est une nouvelle perfidie. L'*apparence de légalité* dont il est revêtu n'est qu'une déception » (1). Les mêmes dispositions se manifestèrent à la séance du soir, lorsqu'il s'agit de décider si l'on accepterait ou si l'on refuserait l'acte d'abdication : « Un membre à gauche : Qu'avons-nous besoin de cette communication? — Un autre membre : Nous n'en voulons pas, nous avons le droit de choisir. — M. le président : Je demande à la Chambre si son intention est d'en accuser réception à M. de Sémonville, et de déposer cette pièce aux archives. — Une voix à gauche : Non, non..., ce serait lui donner une valeur qu'elle n'a pas. — Voix au centre : Oui, oui, le dépôt... — M. Mauguin : Ordonner le dépôt de l'acte d'abdication dans les archives serait lui reconnaître une valeur; ce serait reconnaître implicitement que Charles X a eu des droits à abdiquer et qu'il a pu les abdiquer... L'acte d'abdication est nul. Il n'y avait rien à abdiquer, par conséquent rien à déposer dans les archives. — Voix nombreuses à gauche : Appuyé, appuyé. — M. Augustin Périer : Aux voix la proposition. — A gauche : L'ordre du jour. — M. Augustin Périer : Mais pour Napoléon on a bien prononcé la déchéance. — Une voix à gauche : Mais il était aussi roi élu. » On vota pourtant le dépôt;

(1) *Moniteur*, n° du 7 août.

mais cela paraissait ne signifier que constatation de l'anéantissement politique, en fait, de Charles X et du Dauphin (1), anéantissement déjà consommé en droit.

Nous remarquerons pourtant, chose curieuse, que dans les considérants de la Charte renouvelée, ce fut de la vacance *de fait*, surtout, qu'on argumenta pour établir un gouvernement nouveau : « Considérant que... S. M. Charles X, S. A. R. Louis-Antoine Dauphin et tous les membres de la branche aînée de la maison royale sortent en ce moment du territoire français... » La vacance de droit ne fut invoquée, à ce qu'il semble, que comme conséquence de l'autre (2). Toujours est-il que ce considérant ne détruit pas ce qui fut dit à d'autres moments, ce qui était, à coup sûr, dans la plupart des esprits.

Le gouvernement ancien n'existant plus, sa légalité n'ayant pas été invoquée pour légitimer les nouveaux pris dans leur ensemble, mais au contraire la révolte contre lui ayant été proclamée juste et fournissant, pour ainsi dire, une base négative à la légitimité d'un successeur éventuel, il fallait encore trouver des bases positives solides à la légitimité des gouvernements provisoires. Lesquelles prétendit-on posséder?

Quand Charles X eut lancé à la nation son provoquant défi, elle redevint sur l'heure révolutionnaire à outrance, et ceux que les circonstances mirent à sa tête en subirent au premier moment le contre-coup. La

(1) Remarquons, en passant, que, contrairement à ce qui arriva en 1815, mais comme cela eut lieu en 1814, la déchéance fut prononcée, cette fois, après que les gouvernants improvisés se furent emparés du pouvoir; seulement ici, rien n'indique qu'ils aient voulu ne donner valeur à leurs actes qu'après l'enregistrement de l'abdication; au contraire, on voit que pour la gauche, si influente alors, Charles X avait perdu tout pouvoir dès le 26.

(2) V. ci-dessous, p. 515.

Commission municipale ne prétend être que l'organe de la nation, elle se réclame de la volonté nationale; que lit-on dans sa proclamation du 1er août ? (1). « Charles X a cessé de régner sur la France..., il s'est toujours considéré comme l'ennemi de notre patrie et de ses libertés... La nation seule est debout, parée de ces couleurs nationales qu'elle a conquises au prix de son sang; elle *veut* un gouvernement et des lois dignes d'elle. Habitants de Paris... votre Commission municipale a voulu s'associer à votre dévouement et à vos efforts... Leurs sentiments [des membres de la Commission], leurs principes sont les vôtres : au lieu d'un pouvoir imposé par les armes étrangères, vous avez un gouvernement qui vous devra son origine : les vertus sont dans toutes les classes : toutes les classes ont les mêmes droits : ces droits sont assurés. Vive la France ! Vive le peuple de Paris! Vive la liberté! » Le ton, l'inspiration sont un peu d'un discours de club; quant aux idées, c'est le retour de la volonté nationale par le droit égal de tous à participer à l'exercice de l'autorité : l'esprit révolutionnaire, voire les conceptions révolutionnaires des phases les plus démocratiques de la Révolution remontent à la surface. La volonté du peuple, aux yeux de la Commission municipale, légitime à la fois son propre gouvernement et celui de la Lieutenance; elle le légitime seulement, il est vrai, parce que le contrat a été violé par le roi; et dans cette restriction, on sent tout un arriéré de doctrines plus vieilles que la Révolution et que Rousseau, doctrines qui ont, dans leurs principes essentiels, survécu à leurs adversaires. Cependant, par le mode de manifestation de cette volonté, on ramène les plus mauvais jours de la Révolution; la volonté du peuple s'exprime à coups de fusil. On est

(1) Insérée, du moins, au *Moniteur* du 1er août; sans date par ailleurs.

loin de Pontécoulant affirmant, en 1815, le droit des Chambres à l'encontre des caprices brutaux de la multitude; c'est l'esprit révolutionnaire, l'esprit de turbulence, de fronde à tendance anarchique devenant doctrine confuse et passant à l'acte sous cette forme chaotique et rude. Cette conception rudimentaire a inspiré, le 31 juillet, la promenade théâtrale du duc d'Orléans à travers les rues pleines de combattants, et la mise en scène du balcon de l'Hôtel de Ville, l'accolade de La Fayette et les acclamations de la foule : cette consultation amorphe qui, sans le geste de La Fayette, aurait probablement tourné à la confusion de ceux qui l'avaient organisée, devait servir à compléter l'investiture qui émanait des députés. La même idée encore, quoique plus vague, se dégage de l'ordre du jour du 2 août, adressé par La Fayette à la garde nationale de Paris : « Dans la glorieuse crise où l'énergie parisienne a reconquis nos droits, tout reste encore provisoire : il n'y a de définitif que la *souveraineté de ces droits nationaux* et l'éternel souvenir de la grande semaine du *peuple* » (1). C'était, en effet, l'idée de l'Hôtel de Ville : la foule parisienne inorganique personnifiait, on n'essayait pas de se demander comment, le peuple, masse des individus, et la nation française, ensemble des intérêts et des aspirations les plus nobles de cette masse; dans la volonté de la foule, on était porté à voir la volonté directe de tout le peuple.

Quant à la majorité des députés de la réunion Laffite qui s'étaient transportés le 30 au Palais-Bourbon, ils pensaient, sinon représenter légalement le peuple, au moins le représenter, mais plutôt comme ensemble organique ayant des intérêts et des droits spéciaux distincts de ceux des individus, que comme totalité,

(1) *Moniteur* du 3 août.

même organisée, des volontés individuelles. La volonté nationale, c'était alors la volonté des représentants de la nation, ainsi entendue; on disait d'ailleurs indifféremment peuple ou nation, il est facile de le constater. Contrairement à ce qui avait eu lieu en 1814 et 1815, les députés ne soutenaient publiquement être rien autre chose que ce qu'ils pouvaient penser être en se référant au mode de leur élection. Bérard dit, le 6 août : « Un pacte solennel unissait le peuple français à son monarque; ce pacte vient d'être brisé..., les droits que nous sommes appelés à défendre exigent... » Et il ajoute : « Il [le peuple] nous a confié la défense de ses intérêts et l'expression de ses besoins. » Dans la première de ces deux phrases, l'orateur semble bien considérer les députés comme représentant l'intérêt, les droits du peuple entier; le pacte entre celui-ci et le monarque a été brisé; les députés ne prétendent pas, comme en 1814, le dénoncer au nom du peuple, représenter la volonté du peuple qui n'a sur la leur aucune influence immédiate; c'est le peuple lui-même, dont les droits ont été méconnus, qui est censé avoir accepté la rupture du pacte en se soulevant contre le roi; il y a là, implicitement, la même confusion que faisaient la Commission municipale et La Fayette entre l'ensemble du peuple français et la foule des insurgés; du moins les députés ne prétendent-ils pas assimiler leur volonté à celle de ce peuple. Dans la seconde phrase, au contraire, nous serions tout d'abord tenté de croire qu'on affirme une conception opposée; « il a confié », n'est-ce pas un acte de volonté? Mais cette précision même nous révèle que l'orateur, ce disant, pense non plus à tout le peuple, mais aux électeurs à qui la Charte avait laissé le soin de vouloir dans l'intérêt général : le peuple pour Bérard qui personnifiait l'opinion dominante de la Chambre, c'était à la fois ce que Royer-Collard, dans

une opinion différente, appelait « le pays légal », et la masse des citoyens; le premier seul avait élu les députés; la seconde n'avait que des droits, des intérêts et des besoins. On sait en effet que l'article 40 de la Charte posait : « Les électeurs qui concourent à la nomination des députés ne peuvent avoir droit de suffrage s'ils ne paient une contribution directe de 300 francs et s'ils ont moins de 30 ans. » Le cens exigé était déjà fort élevé et réduisait le corps électoral à une véritable aristocratie bourgeoise, relativement peu nombreuse et représentant mal les volontés de la masse. Voilà pourquoi Royer-Collard et Guizot n'y voyaient que la représentation des intérêts spéciaux de la nation en face de ceux de la dynastie. Voilà pourquoi Thiers concentrait la souveraineté nationale dans les collèges électoraux et dans la Chambre en lui donnant pour base les droits et les intérêts de l'ensemble de la nation, au lieu de la placer directement dans les volontés des individus formant cet ensemble. L'opinion de Bérard, c'était apparemment celle de Thiers.

L'idée qu'on rencontre dans la première proclamation du duc d'Orléans au peuple parisien, le 2, et son discours à l'Assemblée du 3 combinés, est autre : la proclamation débute par cette phrase : « Les Députés de la France, en ce moment réunis à Paris, m'ont exprimé le désir que je me rendisse dans cette capitale » (1); ce désir des députés, c'est ce que Louis-Philippe d'Orléans appelle dans son discours du lendemain « le vœu de mes concitoyens » (2); et de la sorte, la volonté des députés représente totalement, selon lui, la volonté du peuple; il paraît croire que non seulement la première est substituée à la seconde, mais qu'elle la reflète; il aurait ainsi

(1) *Moniteur* du 2 août.
(2) *Moniteur* du 3 août.

reconnu aux députés une qualité à laquelle ils ne prétendaient pas eux-mêmes. Le duc n'avait du reste pas négligé, nous le savons, la consécration populaire directe : il pratiquait, avec une habileté consommée, l'art de ménager toutes les susceptibilités. L'entrefilet accompagnant la prétendue nomination, par Charles X, de Louis-Philippe d'Orléans à la Lieutenance-Générale, entrefilet déjà cité à un autre propos, opposait, sans préciser, « le vœu (déjà exprimé) du peuple » à la ratification royale. Le vœu pouvait être compris là dans les deux sens. Ce vœu paraissait, avec l'aide d'un autre principe que nous dégagerons plus loin, légitimer directement l'autorité du lieutenant-général. Et c'était encore lui qui, aidé du même principe, la légitimait par l'intermédiaire des députés, leur conférant alors un pouvoir de nature quelque peu constituante (1).

Dans les circonstances particulières où ils se trouvaient, les députés se seraient crus représenter l'intérêt du pays, même s'ils n'avaient pas été élus; en effet, cet intérêt s'offrait à eux avec le caractère de nécessité. Et la nécessité, lors de cette révolution vraiment révolutionnaire de 1830, les députés s'en réclamèrent, pour légitimer leur action illégale, leur origine illégale, leur pouvoir de fait, plus que de tout autre principe. Ceux de la Commission municipale, remplissant des fonctions qui sortent du rôle ordinaire des députés, y trouvent sans doute leur seule légitimation sérieuse; leur proclamation du 1er août porte qu'ils acceptent « des *circonstances* un mandat grave et difficile ». Dans la réunion du 31 juillet : « M. le président... Il importe d'examiner si dans la situation où se trouve la capitale, il ne conviendrait pas qu'un acte quelcon-

(1) Il s'agit du pouvoir de nommer un lieutenant-général, non de celui d'établir un gouvernement définitif, dont on parlera plus loin.

que, soit sous le titre d'adresse, ou bien sous celui de proclamation, émanât de cette réunion, afin d'apprendre et d'expliquer à la capitale et à la France ce que les députés ont cru *devoir faire dans l'intérêt de la chose publique*, soit à Paris, soit dans les départements... vous n'aviez plus à remplir vos devoirs ordinaires de députés; il *s'agissait de sauver la patrie, de sauver les propriétés publiques et privées.* En expliquant votre conduite et vos actes, vous recueillerez les actions de grâces et les bénédictions publiques. (Très bien! Très bien! Assentiment unanime.) » La pensée du président, approuvée par tous les députés, est claire : c'est l'intérêt public, la *nécessité* de le sauvegarder en somme, qui a légitimé la réunion illégale, le gouvernement de fait des députés, leur en a même fait un devoir.

Le duc d'Orléans, dans sa proclamation du 2 août, légitime pareillement son propre pouvoir : « Je n'ai pas balancé à venir partager vos dangers, à me placer au milieu de votre héroïque population, et à faire tous mes efforts pour vous préserver de la guerre civile et de l'anarchie. » Il recommence et amplifie à la séance du 3 : « ... Aucune des garanties de l'ordre social ne subsistait plus : les personnes, les propriétés, les droits, tout ce qui est précieux et cher à des hommes et à des citoyens courait les plus graves dangers. *Dans cette absence de tout pouvoir public*, ils [mes concitoyens] m'ont jugé digne de concourir avec eux au *salut de la patrie*... Leur cause m'a paru juste, *le péril immense, la nécessité impérieuse, mon devoir sacré*... Je suis accouru, fermement résolu à me dévouer à tout ce que les *circonstances exigeraient* de moi, *dans la situation où elles m'ont placé.* » La Fayette, dans son ordre du jour du 2, après avoir rappelé qu'il n'y a de définitif que la souveraineté des droits nationaux, écrit : « Mais au milieu des divers pouvoirs improvisés par les *nécessités* de notre situation,

la réorganisation des gardes nationales est un besoin de défense et d'ordre public. La pensée du prince exerçant la haute fonction de lieutenant-général du royaume a été que je *devais* pour le moment prendre ce commandement. » Cette idée de tous les chefs du mouvement, Bérard la résume, en une phrase typique, le 6 août : « *Une loi suprême, celle de la nécessité*, a mis au peuple de Paris les armes à la main afin de repousser l'oppression. Cette loi nous a fait adopter pour chef provisoire, et comme *unique moyen de salut*, un prince, ami sincère des institutions constitutionnelles. »

La nécesité fut donc invoquée ouvertement, en 1830, dans les milieux gouvernementaux, plus, nous l'avons déjà remarqué, que n'importe quel autre principe de légitimité, en faveur des gouvernements provisoires, soit comme nécessité générale d'ordre social, soit comme nécessité d'un gouvernement plus conforme aux besoins du temps. C'est une preuve que chez les personnes d'une culture élevée, si le respect de la légalité et surtout de la légalité monarchique s'était considérablement relâché comme chez tous, on se laissait guider surtout dans la légitimation des pouvoirs publics par des doctrines très différentes des doctrines révolutionnaires. La résultante fatale d'oscillations politiques étendues à droite et à gauche, l'influence calmante d'esprits modérés, d'origines et de tendances pourtant diverses et divergentes, tels que Benjamin Constant, Royer-Collard et Thiers, se manifestaient de cette façon.

Jusqu'ici, nous avons passé en revue les bases générales de légitimité qui furent reconnues en leur temps aux gouvernements de fait successifs de 1830. Chacun d'eux n'ayant eu qu'à organiser provisoirement, et sans formes légales, celui qui devait le remplacer, nous

n'avons pas été amené encore à parler de pouvoir constituant réel. Il en est un qui fait exception, le dernier, celui des Chambres et du lieutenant-général; c'est lui, en effet, qui donna directement naissance à la Monarchie de Juillet, le gouvernement définitif et légalement constitué qui sortit de tout ce trouble, et dont l'enfantement fut postérieur au 3 août. Il est intéressant de savoir de quels titres il se réclama pour accomplir son œuvre constituante. La question nous paraît présenter assez d'importance pour que nous l'examinions à part.

Quelques-uns soutinrent que la Monarchie nouvelle était un gouvernement légal, découlant régulièrement de la Charte. En faveur de cette manière de voir, on peut invoquer certaines parties des considérants de la Charte renouvelée; ceux-ci la présentent comme une modification régulière de la Charte de 1814, non comme une Charte nouvelle. « La Chambre des Députés..., à la suite de la violation de la Charte constitutionnelle, considérant... que par suite de cette violation... S. M. Charles X, S. A. R. Louis-Antoine Dauphin et tous les membres de la branche aînée de la maison royale sortent en ce moment du territoire français. Déclare que le trône est vacant en fait et en droit... La Chambre des Députés déclare secondement que... le préambule de *la Charte constitutionnelle* est supprimé... » Il s'agit partout de la Charte existante, non d'une autre Charte. Mais la suite même du considérant est en sens contraire : « est supprimé comme blessant la dignité nationale en paraissant octroyer aux Français des droits qui leur appartiennent essentiellement. » On déplace l'assiette de la Charte, on en modifie l'essence, puisqu'on l'affirme désormais contrat, aux clauses établies par les représentants du peuple, non par le roi; on érige, en réalité, une nouvelle Charte sans lien aucun avec celle de 1814, sans s'autoriser d'elle pour délibérer

sur pareille matière, et on se soucie à peine de dissimuler la métamorphose.

La dissimulation la plus sérieuse résulte du vote même par les Chambres; nous savons ce qu'il faut penser de son caractère constitutionnel; l'impression de constitutionnalité s'évanouit du reste quand on se rappelle que la couronne fut offerte par les Députés au duc d'Orléans avant que les Pairs eussent seulement commencé à délibérer sur la question. La déclaration de la Chambre n'était au fond que le résumé des discours des députés de gauche et du centre gauche, les plus opposés à un maintien quelconque de l'ancienne Charte; c'est ainsi que Persil, dans la discussion du rapport sur la projet de Constitution de Bérard, dit, à la séance du 7 août (1) : « Votre commission qui s'est livrée à l'examen du contrat qui doit lier le nouveau souverain à la France, vous propose d'abord de supprimer en entier le préambule de la Charte. Cette proposition ne souffrira pas de difficulté. Il n'est personne qui ne condamne ce principe qui en fait la base « que l'autorité tout entière réside en France dans la personne du roi ». C'est donc bien, c'est très bien d'avoir proposé cette suppression. Mais ce n'est pas assez. A mon avis, il est indispensable de proclamer le principe contraire et d'en faire la base de notre droit public français. Il faut dire que *c'est du peuple et du peuple seul que part la souveraineté*; il faut le dire surtout au moment où ce peuple se choisit un chef et délègue à une nouvelle dynastie l'exercice d'une partie de cette souveraineté... — M. le rapporteur : Je dois rétablir ici la disposition proposée au nom de la commission. La Chambre des Députés déclare secondement que... le préambule de la Charte constitutionnelle est supprimé comme bles-

(1) *Moniteur* du 8 août.

sant la dignité nationale en paraissant octroyer, etc... Vous voyez d'après cela que la proposition de M. Persil n'a plus d'objet. » La disposition de la commission ainsi rétablie est mise aux voix et adoptée. Le vœu des hommes de la gauche et du centre gauche passait dans la Charte, et la Charte était quelque chose de tout nouveau; ou bien si c'était l'ancienne Charte on la défigurait tellement que son auteur l'aurait reniée; elle devenait, malgré tout, quelque chose de très différent, sans racine dans le passé; la Charte de 1814 servit à celle de 1830 bien plutôt de modèle que de principe générateur et vivifiant. La Chambre ne se regardait pas comme réunie en vertu de la Charte de 1814, par conséquent comme tenant d'elle ses pouvoirs.

D'autres causes d'inconstitutionnalité, déjà signalées par nous à l'occasion du gouvernement provisoire, furent relevées par les orateurs de la droite dans la séance du 8 (1).

(1) *Moniteur* du 9 : « M. Berryer. — Vous comprenez tous quelle est ma pensée dominante, lorsque je reconnais que j'ai le droit de délibérer sur des améliorations et des modifications de lois, mais non sur l'élection d'un roi. — M. de la Bourdonnaye... l'absence de ce pouvoir nous tient dans une position difficile et dangereuse. Mais je ne pense pas que ce sentiment puisse nous donner le droit de consacrer instantanément la série d'*illégalités* qui vous est proposée. Je crois encore moins que nous puissions, sans examen préalable, placer le principe conservateur de la société ailleurs que sur les bases de notre pacte social. Plus que personne, nous avons gémi qu'il ait été brisé en partie, mais ce n'est pas une raison de vouloir fouler aux pieds ses débris. C'est au contraire au respect que nous témoignons pour ce pacte, qui est la *base de notre mandat*, que l'on reconnaîtra combien nous avons gémi qu'il ait été brisé par les conseillers d'un prince malheureux. Je crois que de si importantes modifications ne peuvent être opérées à ce pacte que par la réunion des trois pouvoirs réunis et légalement constitués (murmures à gauche). Le troisième pouvoir n'existe plus. » Et, en effet, on n'avait pas reconnu le duc de Bordeaux. Et le second, la Chambre des Pairs, fut consulté seulement quand tout était fini. Quant à Berryer, il exprimait une opinion répandue, mais seulement une opinion, à laquelle il a déjà été fait allusion, et d'après laquelle la Charte était immuable dans ses parties fondamentales. V. ci-dessus, p. 493.

Les députés, jugeant leur action constituante fort peu constitutionnelle à l'égard de la Charte de 1814, cherchèrent à la légitimer autrement. Les preuves que nous venons de fournir de son inconstitutionnalité avouée ont en même temps mis en lumière l'une des bases principales que les députés donnèrent à leur pouvoir constituant, à savoir la souveraineté nationale. Essayons de préciser leurs idées à cet égard. Bérard parle, le 6 août, des « *vœux universels* émis par la France pour obtenir le complément de ses institutions » (1). Il se croit dominé, ainsi que ses collègues, par la volonté nationale. Augustin Périer ne le nie point, mais pense représenter en principe l'intérêt national qui peut entrer en conflit avec la volonté : « Sans soulever les passions, sans se laisser entraîner par les vœux honorables, mais souvent téméraires, d'une partie de la nation, il [le Parlement d'Angleterre en 1688] évita d'aller trop vite et trop loin. Je crois que nonobstant les craintes que l'on veut nous inspirer, la Chambre ne manquera ni à elle-même ni au pays... elle satisfera aux vœux des uns sans justifier les inquiétudes des autres » (2). Le soir, Mauguin, relevant, sciemment ou non, les vieux systèmes d'Hotman et de Languet, et rappelant par certains côtés la doctrine de Royer-Collard, invoque une sorte de légitimité du droit de la nation, fondée sur la coutume : « Le fondateur de la dynastie tombée aujourd'hui, Hugues Capet, fut élu librement... Le droit d'élection s'est continué chez nous... jusqu'au fils de Philippe-Auguste; et on en trouve encore des traces dans la cérémonie du sacre des rois. Ce droit était inhérent à notre nation, nous appartenait, maintenant on vient d'en faire usage. » Le 7 août, de Laborde

(1) V. *Moniteur* du 7 août.
(2) *Ibidem.*

provoqua les manifestations de la pensée de tout un côté de la Chambre : « Une seule légitimité subsiste : *l'intervention du peuple* dans la discussion de ses intérêts. Mais je dirai plus, puisqu'on parle de légitimité. Le prince que nous appelons au trône descend plus près, en ligne plus directe que la branche déchue du seul roi dont le peuple ait gardé la mémoire, d'Henri IV (Vives exclamations à gauche. Point de légitimité! Non! non!) ». Comme ce furent la gauche et le centre gauche, — sinon les républicains, du moins les royalistes les plus libéraux, — qui menèrent le mouvement, on peut se rendre compte de ce qui fondait le pouvoir constituant de la Chambre et légitimerait la nouvelle Monarchie aux yeux de ses principaux auteurs. Persil, un député récemment élu qui se faisait connaître par une ardente hostilité contre le ministère Polignac, prononça le mot de la fin, très caractéristique du sentiment d'une bonne partie de la Chambre : « Quoi qu'on en dise, elle [la France] ne s'enquerra pas de nos pouvoirs, si nous sommes assez heureux pour satisfaire à la fois à ses besoins et à ses vœux... Il faut dire que c'est... du *peuple seul* que part la souveraineté... pour expliquer notre conduite et légitimer la translation de la couronne » (1). Là-dessus, le rapporteur fit une réponse déjà citée partiellement en une autre occasion; il lut une phrase de la déclaration précédant les réformes proposées de la Charte, qui reproduit la pensée de Persil : « Selon le vœu et dans l'intérêt du peuple français, le préambule... est supprimé. »

Cette base du pouvoir constituant se résume donc en la souveraineté nationale. A son tour, cette souveraineté, d'une part, est ramenée à la volonté du peuple entier, exprimée par les journaux et des manifestations de tout genre, volonté dont les députés s'estiment les porte-parole autorisés, nonobstant leur mode d'élection (ce qu'ils n'ont pas fait, comme députés, à l'occa-

(1) *Moniteur* du 8 août.

sion des gouvernements provisoires); d'autre part, elle se fonde sur l'intérêt national que représentent les élus des collèges électoraux formés de membres de la nation : c'est un mélange des idées de Benjamin Constant et des idées de Thiers, voire de celles de Royer-Collard et Guizot. Nous les retrouverons plus loin, dans les écrits de circonstance.

La dernière base donnée au pouvoir constituant et à la légitimité du nouveau gouvernement, ce sont les besoins impérieux, c'est l'intérêt urgent et directement saisi du peuple français, indépendamment de la qualité de ceux qui s'en autorisent. Le 7 août, Salverte, député de la gauche, fait énergiquement appel à ce principe : « On a prétendu que nous n'avions pas le droit de faire les actes qui nous ont été proposés par M. Bérard, ou plutôt par la commission, et moi je ne parlerai pas de votre droit, je parlerai de vos *devoirs*. Ils sont très grands, ils sont immenses. La nation française attend de vous son *salut* dans les conditions où vous seuls pouvez l'assurer, où vous seuls pouvez prévenir des troubles, des divisions, des déchirements. *Ces devoirs sont la mesure de vos droits*... Je crois que mes pouvoirs se sont agrandis avec les événements » (1). Quoique député libéral, Salverte était loin de fonder la légitimité des gouvernements, au moins dans certaines circonstances, sur la seule volonté du peuple. Après lui, Villemain, également libéral depuis quelques années, répondant à Berryer qui distinguait, quant à la compétence constituante des Chambres, les modifications secondaires et les bouleversements fondamentaux, dit : « *L'intérêt premier* est à la fois que le trône soit occupé et que les libertés publiques soient garanties. Ces deux *premiers besoins* sont indispensables dans la loi, comme ils le sont dans la conscience publique, comme ils le sont

(1) *Moniteur* du 8 août.

dans la *nécessité sociale* » (1). Bien mieux, en dehors du passage rapporté plus haut, le premier motif que la déclaration votée le 7, en même temps que la nouvelle Charte, prit très ouvertement en considération pour légitimer celle-ci et l'appel au trône d'une nouvelle dynastie, ce fut la *nécessité* : « La Chambre des Députés prenant en considération l'*impérieuse nécessité* qui résulte des événements des 26, 27, 29 juillet dernier et jours suivants, et de la situation générale où la France s'est trouvée placée... »

Ce qui précède nous permet de constater plus amplement les deux principes, toujours identiques, dont se réclamèrent les révolutionnaires de 1830 pour légitimer leurs innovations provisoires ou définitives; il nous permet aussi de répéter qu'on se réclama très peu de la légalité.

D'ailleurs, aucun des gouvernements qui se succédèrent si rapidement en 1830 ne vit, après coup, la validité de ses actes mise en doute, cela est digne de remarque. Personne ne réclama de ratification populaire ou autre, et il n'y en eut point; les actes valurent par eux-mêmes, dès leur accomplissement. La chose étonne peu quand on songe que ceux qui les accomplirent restèrent pairs et députés sous le règne de Louis-Philippe, sans faire renouveler leur nomination ou leur mandat, et que la proposition de ratification n'eût pu émaner que d'eux-mêmes. Elle étonne davantage, rapprochée des idées révolutionnaires sur la souveraineté, si influentes encore à tant de points de vue, et qui avaient failli l'emporter dans les premières heures de la révolution. Elle étonne, surtout, en ce qui concerne certains actes qui sont de la compétence ordinaire du pouvoir législatif, quand on pense que les Chambres n'y avaient pas participé. C'est ainsi que, par un arrêté du 31 juillet 1830, le général La Fayette et la Commission municipale avaient créé une garde nationale mobile

(1) *Moniteur* du 8 août.

qui pourrait « être employée hors de Paris à la défense de la patrie ». Sans doute, quand furent réunies les Chambres, certaines paroles des députés laissent entendre qu'ils se crurent, pour des motifs que nous avons exposés, capables de légiférer en n'importe quelle matière. Mais, en fait, ils se consacrèrent à l'œuvre la plus urgente, à la réforme de la Charte, et le lieutenant-général légiféra seul dans le domaine ordinaire. Il rendit même des ordonnances, sinon proprement constituantes, du moins préjugeant, vu les circonstances, d'un changement de Constitution; sans doute, s'y crut-il autorisé par la révolution même. Ainsi, le 1er août, celle-ci : « La nation française reprend ses couleurs. Il ne sera plus porté d'autre cocarde que la cocarde tricolore. » Et, le surlendemain, cette autre : « Les arrêts, jugements, mandats de justice, contrats et tous autres actes seront intitulés ainsi qu'il suit, jusqu'à ce qu'une *loi* ait fixé définitivement la formule exécutoire : « Louis-Philippe d'Orléans, etc. » On croyait puiser sa légitimité dans la souveraineté nationale, et quand elle ne suffisait point, la nécessité justifiait tout.

Le 7 août, la Charte étant « bâclée », la couronne fut offerte par les Députés au duc d'Orléans qui l'accepta. Les Pairs se bornèrent à adopter, après coup, la résolution de l'autre Chambre. Le titre des uns et des autres fut implicitement et rétroactivement reconnu conforme à la nouvelle Charte, sauf celui des pairs nommés par Charles X; la question du maintien de la pairie *héréditaire* était réservée. Le 9, le lieutenant-général prêta serment et devint roi. Dès lors, le gouvernement, prolongement de la Lieutenance, fut à la fois légal et pleinement légitime.

### § 2. *Les Journaux.*

Connaissant maintenant les idées qui eurent cours dans les sphères gouvernementales, il est curieux de

jeter un regard sur celles émises par les journaux, organes de l'opinion. Le 8 août, l'*Ere nouvelle* semble bien proclamer qu'il n'y a aucune liaison entre le gouvernement de Charles X et celui de Louis-Philippe : « L'œuvre est accomplie. Une déclaration de droits est rédigée. La Charte est devenue une Charte. Voilà une constitution et un monarque. Nos vœux sont exaucés, le règne de la monarchie constitutionnelle commence. »

Tous les journaux d'opposition au gouvernement déchu paraissent supposer cette solution de continuité; nous le remarquons en particulier dans quelques articles sur la manière de légitimer les actes illégaux de la Chambre, suivant la nuance plus ou moins avancée de la feuille qui les publie.

Le *Patriote* du 7 août conteste la légitimité des différents gouvernements provisoires et en particulier le pouvoir constituant des Chambres. Héritier direct des théories de 1789 et de 1791, il ne reconnaît qu'au peuple ou à ses représentants spéciaux le droit de constituer. Les Chambres, en s'attribuant ce droit, abusent manifestement, et préjugent, sans motif, des décisions de la nation. Cependant, devant les nécessités pratiques, les conséquences des systèmes de Rousseau, Siéyès, Condorcet, s'atténuent; le gouvernement provisoire, tel quel, puise certains droits, très restreints d'ailleurs, dans la nécessité. L'article mérite d'être cité tout au long. Il donne une opinion extrême qui ne parut guère à la Chambre. On y lit, sous le titre « Vues sur la position actuelle » : « Nul ne peut confier à autrui un droit qu'il n'a pas. D'après cet axiome, le gouvernement qui existait ayant été renversé dans les journées des 27, 28 et 29 juillet, ou plutôt l'ayant été par les ordonnances qui les ont provoquées, puisque en violant le pacte qui unissait la nation au roi, elles ont remis les parties dans

leur indépendance primitive, il aurait fallu afin qu'un *pouvoir quelconque* succédât *légitimement* à celui qui venait d'être détruit que la nation pût manifester sa volonté avec son choix, car elle est bien sa maîtresse et n'appartient à personne; mais cette marche n'était pas praticable, parce que nos institutions n'ont rien prévu pour le cas extraordinaire qui vient d'arriver; ainsi, n'eût-ce été que *pour assembler la nation, il fallait que quelqu'un agît sans mandat.* Si, par exemple, par un événement quelconque, une propriété est exposée à quelque accident, le voisin qui appelle des ouvriers pour en réparer les portes, les murs, etc., en l'absence du propriétaire, fait un acte officieux qui lui donne des droits à la reconnaissance de celui-ci, mais il reste responsable de toutes les conséquences de ce qu'il fait dans la propriété d'autrui en outre de ce qui était évidemment *nécessaire* pour la garantir. Tel est le cas de MM. les députés. La patrie leur doit de la reconnaissance pour avoir organisé un gouvernement provisoire; mais ils restent responsables des conséquences de la substitution du lieutenant-général à ce gouvernement, parce que cette substitution non seulement n'est pas nécessaire, mais qu'elle est même dangereuse.. On ne pense pas même en ce moment à convoquer la nation, et pourtant il n'y a que cette convocation qui puisse légitimer ce qui a été fait et ce qui se fera... Il serait à souhaiter que le gouvernement provisoire déclarât que sa mission est uniquement de *pourvoir à la sûreté générale de l'Etat* par tous les moyens possibles, mais qu'il n'a *pas le droit de faire aucune loi*; que son pouvoir est *dictatorial* et doit être confirmé de trois mois en trois mois par la nation, jusqu'à ce qu'elle ait *sanctionné* la constitution qui lui sera proposée par ses députés réunis en Assemblée constituante... Aucun corps n'a le droit, sans une mission spéciale, de se considérer comme

constituant: ainsi, la Chambre des Députés et celle des Pairs n'existent plus qu'abusivement; elles doivent se séparer ou elles se rendent coupables d'usurpation de pouvoir. Pourtant, il peut être convenable que celle des députés s'unisse au lieutenant-général *pour convoquer immédiatement les collèges électoraux, mais pour ce seul objet...* » Il nous paraît intéressant de constater à quels accommodements devait condescendre, en face des réalités, un disciple manifeste des idées révolutionnaires, voire en partie des idées de Rousseau. D'abord, l'ancienne Charte, au sens de ce journaliste, était, quoi qu'en ait pensé son créateur, un contrat, et ne pouvait être que cela; le peuple aurait dû être directement consulté. Le projet de constitution de la Chambre n'aura, cette fois, de valeur légale qu'après la sanction populaire; c'est de la volonté du peuple que part toute légitimité. Mais sans aucune délégation du peuple, le gouvernement de fait (car le *Patriote* ne doute pas un instant de ce caractère, la vieille loi ne compte plus) aura le droit certain, absolu, de convoquer les électeurs; et il lui accorde même, en passant, usant d'un argument de légiste qui s'harmonise on ne sait comment avec le reste de son système, le droit de gérer les affaires urgentes du pays : c'est, avant la lettre, et en plein, le système auquel nous avons vu, dans notre première partie, s'attacher le nom de M. Andler. Il y ajoute toutefois un tempérament très original, l'obligation de se faire confirmer dans ses fonctions par le peuple pour chaque nouveau trimestre; par là on aperçoit qu'à ses yeux la légitimité a dans la nécessité une base à peine valable même provisoirement.

La *Tribune des Départements* du 31 juillet s'était déjà prononcée dans un sens analogue : « Il existe une représentation provisoire de la nation; qu'elle reste en permanence jusqu'à ce que le vœu de la majorité des

Français ait pu être connu. Que la représentation provisoire s'occupe donc tout de suite des moyens de consulter ce vœu; toute autre mesure serait intempestive et coupable. » La *Tribune* paraît reconnaître aux députés un titre plus solide que celui que leur reconnaît le *Patriote*; ils représentent provisoirement, mais enfin ils représentent la nation.

Plus tard, de Cormenin, dans le *Courrier français*, jetant un coup d'œil rétrospectif sur les événements, reprenait : « C'était à la nation à déléguer la couronne... Mais qui pouvait faire en son nom cette délégation?... Etait-ce une Chambre législative émanée d'un gouvernement dissous? Non, c'est une Chambre nouvelle, une Chambre populaire, une Chambre constituante » (1).

Au contraire, le *National* du 13 août, dans un article fort suggestif intitulé : « Du droit dans ce qui s'est fait depuis quinze jours », reconnaît l'illégalité de ce qui s'est passé, mais en proclame très nettement la légitimité, en dehors de toute ratification du peuple. C'est, en somme, la théorie justificative de l'événement, émanant d'un de ceux qui y ont aidé, probablement de Thiers lui-même (2). Elle a pour principe essentiel l'intérêt national, dont les députés, issus de la nation, étaient les représentants les plus autorisés, mieux, les seuls possibles dans l'état présent de la société française : « ... Ce qui s'est fait a rencontré des désapprobateurs qui n'en contestent pas l'utilité, mais qui en nient la légalité. Les uns soutiennent qu'on ne pouvait rien contre le droit du duc de Bordeaux, d'autres que

(1) N° du 9 septembre 1831. Cité par *Perny, Le pouvoir constituant sous la Monarchie de Juillet.*

(2) Cet article n'est pas signé; mais son style alerte et lumineux, et les tendances qu'il révèle nous font croire qu'il est de *Thiers*, alors l'un des principaux rédacteurs du *National*. Nous aurions donc la bonne fortune de posséder l'idée précise de Thiers sur notre question.

la Chambre n'avait pas le mandat de modifier l'ancienne loi fondamentale, et de décerner la couronne, d'autres enfin, que rien ne devait être fait sans le concours du peuple. Ces trois opinions, qui appartiennent aux partisans de la famille déchue, à des politiques timides et à des esprits généreux, mais peu pratiques, sont également erronées. Il n'y a point de droit absolu. Le droit va toujours en s'étendant grâce aux progrès constants du genre humain. A chaque époque, le droit à établir est le droit qu'il est possible de pratiquer. Ceux qui sont en position de constater et de consacrer ce qui convient à un peuple ont mission de le faire. *Ils le doivent par la grande raison qu'ils le peuvent* et que l'assentiment général s'en rapporte à eux. *Le besoin public fut leur droit.* Où étions-nous et que voulions-nous avant le 26 juillet? Nous combattions pour le système représentatif, nous voulions un roi, deux Chambres, le gouvernement de la majorité, et toutes les conséquences de ce gouvernement... Cela était impossible sous la maison de Bourbon... elle... a essayé de rentrer par la force sous le régime absolu qui lui convenait seul. Elle a été vaincue. Dès ce moment, la royauté a été abolie de fait. Les députés avaient à consulter la notoriété publique pour savoir s'il fallait rétablir la royauté et à quel titre... la Chambre... s'est donc rendue l'organe des besoins réels du pays en décernant la couronne aux conditions qu'elle y a mises et en modifiant la Charte. *Elle a légitimement fait, puisqu'elle a fait bien.* Elle n'eût mérité le blâme que si elle était restée en arrière du vœu général, ou si elle l'avait dépassé, mais elle a consacré ce qui était le but final de la révolution de 1789, la monarchie représentative... Le jour où la Chambre s'est assemblée, le duc de Bordeaux n'avait plus aucun droit. *Ce droit qui résultait d'un contrat avait péri par la violation du contrat.* En 1814,

les Bourbons dont l'ancien droit avait déjà succombé le 14 juillet et le 10 août, avaient consenti à régner aux conditions de la Charte. En enfreignant ces conditions, ils ont perdu leur titre et ont mérité une dépossession définitive... cela est juste... Ce n'était pas sans des inconvénients énormes... qu'il existait un pouvoir ne relevant que de lui-même, plus ancien que la société nouvelle, et se prétendant supérieur à la Constitution... Par la destruction du droit divin sur lequel il était fondé, l'harmonie a été établie dans l'Etat; tous les pouvoirs relèvent de la nation et sont postérieurs à ses droits. La Chambre, en consacrant la victoire des Parisiens à cet égard, a fait une chose juste et politique; elle a dressé dans toutes les formes, entre la royauté et la nation, un contrat qu'aucune d'elles n'aura l'intérêt, ni dès lors le désir de violer. Quant à ceux qui soutiennent l'incompétence de la Chambre dans ce qu'elle a résolu, nous leur répondrons que, *mandataires* du peuple par leur élection, les députés recevaient de la nécessité des circonstances, la mission extraordinaire qu'ils ont remplie. A dater du 26 juillet, tout le monde était sorti de la légalité, Charles X en publiant ses ordonnances, le peuple en prenant les armes. La Chambre ne pouvait donc pas y rester... interprète des besoins publics, elle avait à établir, après une révolution, le gouvernement que les électeurs de la France l'avaient envoyée pour obtenir sous l'ordre légal. Elle était d'autant plus propre à cela que son mandat n'avait pas été un mandat ordinaire, et que les 221 avaient été réélus, non pour discuter des lois de détail, mais pour soutenir et faire triompher le principe représentatif. Il y avait *quelque chose de constituant dans leur pouvoir.* Les partisans du droit rigoureux considéré en lui-même, et sans égard à la pratique, prétendent que tout ce qu'a fait la Chambre, c'est le peuple qui aurait dû l'accomplir. A la

différence des hommes scrupuleux, qui accusent la Chambre d'avoir manqué à la loi, ils lui reprochent d'avoir usurpé sur la nation. Leurs idées sont très pures et très généreuses sans doute, mais elles ne sont point praticables, et si la Chambre avait suivi la marche qu'ils souhaitaient, elle aurait laissé l'Etat dans un long et périlleux provisoire, et l'aurait exposé à la plus épouvantable confusion, *sans être plus légale* dans sa conduite. En effet, à considérer les choses rigoureusement, d'après la loi et non d'après la Révolution, la Chambre n'existait plus après le 26 juillet. Nommée sous un gouvernement détruit, elle n'avait plus de mandat... Si elle ne pouvait pas modifier la Constitution et nommer un roi, elle ne pouvait pas davantage assembler le peuple. »

Notons que le *National* est de ceux qui non seulement pensaient, mais voulaient inconstitutionnels et de fait les gouvernements de 1830; ils n'étaient pas seulement pour lui contraires à la loi; la loi n'existait plus. Par ailleurs, cet article constitue un véritable exposé critique de la légitimité des gouvernements de fait, appliqué aux événements de 1830; de longs commentaires seraient superflus et en amoindriraient l'énergie. Nous nous bornerons à remarquer que parlant des députés mandataires du peuple, le rédacteur de l'article n'attache pas au mot mandataire son sens précis, puisque, même vis-à-vis des collèges électoraux, les députés n'étaient pas des mandataires proprement dits; c'étaient des représentants, reflétant, il est vrai, les volontés de leurs électeurs dont ils dépendaient étroitement. Mais ce rédacteur d'une feuille de l'opinion de Thiers, sans doute, avons-nous dit, Thiers lui-même, était porté à voir dans la volonté des électeurs celle de la nation entière; et, d'autre part, il était dominé par l'aspect sous lequel il apercevait surtout, cette fois,

l'intérêt national, nous voulons dire l'assentiment tacite général dont il a parlé plus haut. Cette dernière disposition est également cause que l'intérêt national le frappe moins ici par sa qualité de fondement normal du pouvoir des députés, de la souveraineté nationale, que comme source extraordinaire de légitimité, due aux seules circonstances. Des députés de sa nuance, tel Bérard, ont peut-être été mus par un sentiment analogue en ce qui touche le pouvoir constituant (1). On n'aura d'ailleurs pas été sans remarquer ce « quelque chose de constituant » que l'auteur de l'article découvre dans le « mandat » même des députés.

Les *Débats* du 5 août 1830 semblent appartenir à cette catégorie des politiques timides dont parle le *National*; ils prétendent légitimer le gouvernement des députés par sa légalité : « Nous ne sommes plus sans autorité *légale*. Nous avons deux Chambres légalement constituées, et dont l'une, récemment sortie de nos rangs, toute brûlante encore du feu des élections, toute consacrée par nos suffrages, représente le pays qui vient de la nommer. » Evidemment, les *Débats* ne mettaient pas en doute le pouvoir constituant des Chambres; mais voulant s'aveugler sur sa légalité, ils formaient une exception tout à fait rare.

Quant aux journaux légitimistes, leur attitude est étrange; tout autant que le *Patriote*, délaissant les antiques fondements de la légitimité, ils réclament une consultation populaire (2). Nous croyons cette attitude trop influencée par des préoccupations de tactique, des question d'opportunité, pour qu'elle mérite de retenir notre attention.

(1) V. ci-dessus, p. 518 et 520.

(2) *Gazette de France* du 8 août; *Quotidienne* du 14, cités par *Perny* (Ouv. cit., chap. II).

§ 3. *Autres écrits. — Jurisprudence*

Les écrits que nous allons maintenant examiner ne rentrent pas dans la catégorie des journaux. Deux d'entre eux auraient pu trouver place sous d'autres rubriques que celle des gouvernements de 1830; l'un même est très postérieur et se serait classé chronologiquement après 1848. Mais tous ces extraits ayant pour objet principal la révolution de 1830, non des considérations abstraites, et leurs auteurs ayant joué leur principal rôle politique à ou vers cette époque, nous avons pensé qu'il serait plus intéressant d'en parler tout de suite, et de montrer ainsi formulée, précise, la pensée qui inspirait leurs actes. Nous joindrons un arrêt, le seul que nous ayons rencontré sur la matière pour cette période, et qui y représentera, à sa place logique dans l'échelle des opinions, celle de la jurisprudence.

Une lettre écrite par La Fayette au comte de Survilliers (Joseph Bonaparte), le 26 novembre 1830, lettre citée par Guizot dans ses *Mémoires*, nous montre bien le commandant des gardes nationales tel qu'il se comporta à l'Hôtel de Ville ; pour lui, la volonté nationale, même s'exprimant sous la forme primitive et grossière des acclamations de la foule, et sous celle encore peu régulière d'adresses collectives, renfermait la véritable vertu légitimante des gouvernements : « Quant à l'assentiment général, disait-il, ce ne sont pas seulement les Chambres et la population de Paris, 80.000 gardes nationaux et 300.000 spectateurs au Champ de Mars, ce sont toutes les députations des villes et villages de France, que nos fonctions nous mettent à portée de recevoir en détail, c'est en un mot un faisceau d'adhésions non provoquées et indubitables qui nous confirme de plus en plus que ce que nous avons fait est

conforme à la *volonté* actuelle d'une très grande majorité du peuple français » (1).

*Dupin* aîné, lui aussi, dans sa brochure « Révolution de Juillet 1830. Caractère légal et politique du nouvel établissement fondé par la Charte constitutionnelle acceptée et jurée par Louis-Philippe Ier, roi des Français, en présence des deux Chambres, le 9 août 1830 », puise la légitimation de la Monarchie de Juillet, qu'il considère comme essentiellement inconstitutionnelle vis-à-vis de la Charte de 1814, dans la volonté nationale, mais dans la volonté nationale moins irrégulièrement comprise que chez La Fayette. « Le duc d'Orléans, dit-il (2), n'a pas été choisi dans la maison royale comme successeur de ses aînés, ni comme appelé en vertu d'un droit qui lui fût propre. Permis aux quasi-légitimistes de se le persuader ainsi... Mais dans la vérité des faits et des principes, pour le parti national, pour les hommes de Juillet, pour tous les patriotes qui, à cette époque, ont voulu et proclamé le duc d'Orléans, si sa naissance a été pour lui un heureux accident, elle n'a pas été la source d'un droit; il a été choisi, et cela fut dit en propres termes, *non comme Bourbon, mais quoique Bourbon*... Aussi, il n'a pas pris les armes dites de France, comme s'il en eût hérité : il ne s'est pas intitulé Philippe VII, comme s'il eût été la continuation de l'ancienne dynastie. En lui, tout a commencé à titre nouveau. Il a été librement choisi, *librement accepté par le vœu national : c'est là sa légitimité*, non pas quasi, mais pleine et entière, la plus pure, la plus honorable, la plus vraie, la plus éloignée de l'usurpation. Ce caractère de l'avènement de Louis-Philippe... est réel...; il est écrit littéralement dans les actes qui ont consacré

(1) *Guizot, Mémoires*, t. II, p. 24 (*Mémoires du général La Fayette*, t. VI, p. 471).

(2) Ouv. cit. au texte, p. 34.

l'élévation de la nouvelle dynastie... Ainsi, dans le rapport fait à la Chambre le 7 août, le jurisconsulte, dont il est l'ouvrage, dit, en parlant du projet d'appeler au trône le duc d'Orléans : « Cette proposition a pour objet d'asseoir et de fonder un établissement nouveau, nouveau quant à la personne appelée, et surtout quant au mode de vocation. Ici, la loi constitutionnelle n'est pas un octroi du pouvoir qui croit se dessaisir : c'est tout le contraire : c'est une nation en pleine possession de ses droits, qui dit, avec autant de dignité que d'indépendance, au noble prince à qui il s'agit de déférer la couronne : à ces conditions écrites dans la loi, voulez-vous régner sur nous ?... Le gouvernement de Juillet... n'est pas un gouvernement usurpé ni imposé, c'est un gouvernement convenu... Soutenir, avec les radicaux, et comme le font encore tous les jours la *Gazette* et la *Quotidienne* que ce contrat, pour être valable, aurait dû être soumis à l'acceptation individuelle de chaque Français, c'est une dérision... *vox populi* », la voix du peuple, est suffisante.

Dupin légitime par la volonté du peuple ce qui s'est fait, mais cette volonté, il la juge représentée par les députés; ce sont eux qui ont posé, au nom de la nation entière, les conditions du contrat. Dupin semble bien établir en dernier ressort la légitimité sur la volonté vraie de la masse, mais une volonté tacite, dont les députés, élus par les électeurs censitaires, sont l'organe suffisant. On s'aperçoit que Dupin avait dû être le confident politique de Benjamin Constant.

A la même doctrine de la légitimité fondée sur la souveraineté nationale et la reconnaissance préalable du droit à l'insurrection se rattache un arrêt de la Chambre criminelle de la Cour de Cassation du 25 août 1832. Il a trait au gouvernement dit provisoire, et à

celui du lieutenant-général et de la réunion incomplète des députés. Voici l'espèce : Le 1er août 1830, Charles X étant à Rambouillet, conféra la Légion d'honneur à un sieur Bastard de Saint-Germain; aucun brevet ne fut délivré; l'intéressé fut seulement averti de sa nomination par une lettre du général Gressat, major-général de l'armée royale, et il prêta serment entre les mains du duc de Raguse. Comme il portait la décoration, le ministère public dirigea contre lui des poursuites; sur ces poursuites intervint un arrêt de la Cour de Bordeaux, surséant à statuer jusqu'à ce que le ministère public ait représenté une décision ou ordonnance prononçant la légitimité de la nomination. Le procureur général près la Cour royale forma un pourvoi fondé principalement sur ce motif que, d'après l'ordonnance royale de 1816, tout individu portant la Légion d'honneur doit présenter, quand il en est légalement requis, le titre qui l'autorise à la porter, condition que ne pouvait remplir de Saint-Germain. L'avocat général Nicod écarta les moyens invoqués par son collègue de Bordeaux et attaqua le vice à la racine : « Ce n'est pas par les motifs énoncés dans le réquisitoire de M. le procureur général près la Cour royale de Bordeaux que l'arrêt de cette Cour nous paraît devoir être cassé, il doit l'être parce que la nomination de M. de Saint-Germain, en qualité de membre de la Légion d'honneur, est frappée de *nullité*. — Remarquons d'abord que la Cour royale de Bordeaux, en surséant à statuer jusqu'à la représentation de l'ordonnance annulant cette nomination, a implicitement jugé que cette nomination avait été faite valablement. Si elle l'avait considérée comme nulle, elle aurait de suite statué sur les poursuites du ministère public; et vous, messieurs, si vous êtes d'avis de la nullité, vous casserez l'arrêt de la cour royale de Bordeaux. — Charles X n'a pu, le 1er août

1830, conférer à M. de Saint-Germain la décoration de la Légion d'honneur, parce que, à cette époque, il avait cessé d'être roi : les ordonnances du 25 juillet avaient rompu le pacte qui l'unissait à la nation; celle-ci avait repris tous ses droits, et le principe de la souveraineté du peuple tout son empire. Ce fait est prouvé par d'importantes autorités, par la déclaration émanée le 7 août de la Chambre des députés, qui, rappelant la violation du pacte fondamental, proclame la *vacance du trône, en fait et en droit*; par l'ordonnance royale du 28 du même mois, qui annule, à partir du 26 juillet, tous les grades et décorations conférés par Charles X. — Un autre fait s'était accompli avant le 1er août : l'installation d'une commission municipale qui était un véritable gouvernement provisoire, puisqu'elle a nommé des commissaires dans divers départements ministériels, qu'elle a rendu un règlement portant prorogation pour les poursuites à exercer contre les débiteurs des effets de commerce; les actes de ce gouvernement provisoire ont été insérés au *Bulletin des Lois* : il ne pouvait y avoir deux gouvernements à la fois; donc le gouvernement de Charles X avait cessé d'exister. — De plus, le 29 juillet, il avait été nommé un lieutenant-général; cette dignité avait été déférée au duc d'Orléans, qui l'a acceptée le 31 juillet. — Ainsi la nomination de M. de Saint-Germain était radicalement nulle, et l'arrêt de la Cour royale de Bordeaux doit être cassé. »

L'arrêt qui suit fut rendu : « La Cour, — Attendu que, le 1er août 1830, jour où Charles X aurait nommé Bastard de Saint-Germain chevalier de l'ordre royal de la Légion d'honneur, il existait un gouvernement *reconnu* qui avait la plénitude de la puissance exécutive; que, dès lors, *le pouvoir royal avait cessé d'exister dans la personne de Charles X*; — Attendu que la Cour royale de Bordeaux, chambre des appels de police correc-

tionnelle, en refusant par son arrêt du 6 juin dernier de statuer au fond, a violé les règles de sa compétence, et méconnu les *principes fondamentaux du droit public du royaume*; — Casse, etc. »

Les principes fondamentaux du droit public du royaume, ce sont ceux qu'exposait le préambule de la Charte de 1830, c'est la souveraineté du peuple, la Cour s'appropriait les motifs invoqués par son avocat général. Nous employons la terminologie du représentant du ministère public; mais si elle a été influencée par des réminiscences de l'époque révolutionnaire, il est néanmoins évident que le peuple, pour lui, c'étaient les représentants des intérêts nationaux; ne parle-t-il pas, quelques mots plus loin, de la Chambre des Députés, élue en vertu des dernières ordonnances de Charles X, comme tenant lieu du peuple? Restant sur tous les points dans le même ordre d'idées, la Cour concevait la souveraineté du peuple, contrairement à Rousseau, mais conformément aux auteurs plus anciens, ainsi qu'aux idées courantes du moment, comme susceptible de s'enchaîner pour l'avenir par un contrat; la Charte de 1814 était ce contrat; la volonté nationale avait le droit de le méconnaître, si le roi le violait, ou si le trône était abandonné, ce qui revient un peu au même; la violation avait eu lieu, et le roi avait fui devant la colère populaire; la souveraineté nationale reprenait tout son empire. Le gouvernement qui, dès cet instant, s'élevait par elle était légitime; le gouvernement que les députés avaient institué et particulièrement le pouvoir exécutif était donc légitime; tel acte particulier de gouvernement accompli par Charles X ne relevait pas sa royauté; le gouvernement ne lui appartenait plus en droit, et en fait l'ensemble de ses pouvoirs lui avait échappé; cette dernière circonstance eût suffi à rendre légitime le gouvernement qui s'était

formé à la place du sien et avait été « reconnu » par la nation. Quant aux caractères qui permettaient de traiter en gouvernement du pays cette autorité nouvelle, ils se résumaient dans ce fait qu'elle exerçait toutes les attributions du gouvernement, et qu'il ne pouvait y avoir deux gouvernements à la fois; ceci est le rappel de l'essence même du gouvernement, de son caractère spécifique qu'on doit toujours avoir présent à l'esprit, à savoir qu'il est seul de son espèce dans un pays, et ne peut être autrement. Quant aux rapports de la Commission municipale et de la Lieutenance, l'arrêt ne s'y appesantit pas; il légitime le tout, en bloc, par la volonté nationale redevenue maîtresse d'elle-même et représentée. L'idée de Rousseau exclusive de la représentation ne s'était jamais appliquée qu'irrégulièrement, l'idée que les rois ne sont que les commis du peuple, révocables à volonté, avait eu son moment de vogue; on voit qu'il en restait peu de chose en 1830 : la volonté nationale subsistait, mais susceptible de tous les accommodements ; la main de Bonaparte l'avait rendue ainsi malléable; elle avait gardé le pli qu'il lui avait donné.

Dupin disait que pour les hommes de Juillet, le vœu national avait été le véritable fondement de la nouvelle monarchie; à l'égard d'une bonne partie de ces hommes, nous avons approuvé cette opinion. Mais tous ceux qui appelèrent Louis-Philippe au trône ne la partagèrent point, témoin Guizot.

Dans ses Mémoires, *Guizot* nous livre son sentiment de 1830 et essaie d'expliquer par ses propres idées les faits accomplis : « La *nécessité*, une nécessité qui pesait également sur tous, sur les royalistes comme sur les libéraux, sur M. le duc d'Orléans comme sur la France, la *nécessité d'opter entre la nouvelle monarchie et l'anarchie*, telle

fut, en 1830, pour les honnêtes gens et indépendamment du rôle qu'y jouèrent les passions révolutionnaires, la cause déterminante du changement de dynastie (1). ... Nous maintînmes la Charte comme la Constitution préexistante et permanente du pays; mais nous n'empêchâmes pas qu'on ne se donnât la puérile satisfaction de l'intituler Charte de 1830, comme si une Constitution de seize ans avait besoin d'être rajeunie (2)... Depuis cette époque, et surtout depuis 1848, une question a été souvent agitée : aurions-nous dû, quand la Charte eût été ainsi revisée et la couronne déférée par les Chambres à M. le duc d'Orléans, demander au peuple sous une forme quelconque de suffrage universel, la sanction de ces actes et l'acceptation de la nouvelle Charte et du nouveau roi? — Si je croyais que l'omission de cette formalité a été pour quelque chose dans la chute, en 1848, du gouvernement fondé en 1830, j'en ressentirais un profond regret. Je sais la valeur que peuvent avoir les apparences, et je regarderais comme un sot entêtement, non comme une juste fierté, la prétention de les dédaigner quand elles sont, en effet, puissantes. Mais plus j'y pense, plus je demeure convaincu que le défaut d'un vote des assemblées primaires n'a jamais été pour la Monarchie de Juillet, pendant sa durée, une cause de faiblesse, et n'a eu aucune part dans ses derniers revers. L'adhésion de la France en 1830, au gouvernement nouveau, fut parfaitement libre, générale et sincère; elle était beaucoup plus pressée de le voir établi que jalouse de voter expressément, et nous obéîmes à son véritable *désir* comme à son *intérêt* bien entendu en mettant, sans complication ni délai, une prompte fin à la Révolution et

(1) *Guizot. Mémoires pour servir à l'histoire de mon temps*, t. II, p. 16.
(2) Ouv. cit., même t., p. 23.

un pouvoir régulier à la tête du pays. Mais ce motif, bien que très puissant, ne fut pas le seul qui nous détermina à ne point réclamer l'intervention populaire, et à clore le drame sans le soumettre au suffrage officiel et explicite du public. — C'était une monarchie que nous croyions *nécessaire* à la France, *voulue* de la France et que nous entendions fonder (1).. La monarchie que nous avions à fonder n'était pas plus une monarchie élective qu'une république. Amenés par la violence à rompre violemment avec la branche aînée de notre maison royale, nous en appelions à la branche cadette pour maintenir la monarchie en défendant nos libertés. Nous ne choisissions point un roi; nous traitions avec un prince que nous trouvions à côté du trône et qui pouvait seul, en y montant, garantir notre droit public et nous garantir des révolutions. L'appel au suffrage populaire eût donné à la monarchie réformée précisément le caractère que nous avions à cœur d'en écarter; il *eût mis l'élection à la place de la nécessité et du contrat...* (2) Le 31 juillet, quelques heures après que la députation de la Chambre fut venue inviter M. le duc d'Orléans à prendre la lieutenance-générale du royaume, les murs de Paris étaient couverts de ce placard : « Le comité central du XII[e] arrondissement de Paris à ses concitoyens. — Une proclamation vient d'être répandue au nom du duc d'Orléans qui se présente comme lieutenant-général du royaume, et qui, pour tout avantage, offre la Charte octroyée, sans améliorations ni garanties préliminaires. Le peuple français doit protester contre un acte attentatoire à ses véritables intérêts, et doit l'annuler. Ce peuple, qui a si énergiquement reconquis ses droits, n'a point été consulté pour le mode de gou-

(1) *Guizot*, ouv. cit., t. II, p. 24.
(2) Ouv. cit., t. II, p. 26.

vernement sous lequel il est appelé à vivre. Il n'a point été consulté, car la Chambre des Députés et la Chambre des Pairs, qui tenaient leurs pouvoirs du gouvernement de Charles X, sont tombés avec lui, et n'ont pu, en conséquence, représenter la nation... » (1) *Même parmi les partisans décidés du duc d'Orléans, l'entraînement ou la routine de l'esprit révolutionnaire étaient tels* [c'est la confirmation de ce que nous avions soutenu sur les idées des meneurs] que, dans les écrits qu'ils publiaient ou faisaient afficher pour lui, on lisait ces paroles : « Dans ce moment, les députés et les pairs se rassemblent dans leurs Chambres respectives pour proclamer le duc d'Orléans et lui imposer une charte au nom du peuple »... [et à propos de la chevauchée vers l'Hôtel de Ville] C'était déjà une démarche peu fortifiante pour le pouvoir naissant que cet empressement à aller chercher une investiture plus populaire que celle qu'il tenait des députés du pays... Le seul pouvoir électif émané du suffrage universel, et le recours à l'insurrection dès que cette légitimité populaire leur semblait violée, c'était là, qu'ils s'en rendissent compte ou non, toute leur foi politique. C'était vouloir l'empire continu de la force sous le prétexte du droit, et l'état révolutionnaire en permanence au lieu de l'état social » (2).

Il n'est pas besoin d'entreprendre une comparaison en règle et détaillée de la théorie pure de Royer-Collard, analysée dans la première partie de ce travail, et des idées de Guizot particulièrement appliquées à la révolution de 1830.

Qu'on relise les deux exposés l'un après l'autre, et

(1) Ouv. cit., t. II, p. 27. Guizot ajoute ici que la réunion Lointier, comité républicain, envoya dire au duc d'Orléans « que le gouvernement provisoire seul devait être investi des pouvoirs nécessaires au maintien de la tranquillité publique et à la formation des Assemblées populaires ».

(2) Ouv. cit., même t., p. 28.

l'on se convaincra facilement que les deux systèmes se reproduisent; néanmoins, celui de Guizot est mêlé de faits qui en altèrent la netteté. Guizot prétend, en effet, légitimer par ses principes le gouvernement de Juillet, dont les libéraux comme Thiers, et d'autres d'inspiration plus révolutionnaire encore, revendiquaient pour les leurs l'exclusive paternité.

Chez Guizot, on trouve, comme chez Royer-Collard, l'énergique négation de la vertu légitimante de la volonté populaire proprement dite, tant à l'égard de la légitimité simple qui se fonde sur le besoin d'une tête, d'empêcher l'anarchie, qu'à l'égard de la légitimité plus complète qui prend sa base en même temps dans les volontés de la représentation nationale et dans celles du roi investi directement par la nécessité d'un pouvoir propre : cette nécessité, la même qui veut cette représentation nationale, est d'abord, pour Guizot comme pour son maître, la nécessité particulière à l'époque, et dont nous avons déjà parlé, la nécessité répondant aux aspirations profondes du pays, celle qu'il appelle « son véritable désir » et « son intérêt bien entendu ». Et cette nécessité particulière n'est elle-même que l'aspect passager et actuel d'une nécessité relative encore, mais plus large, relative au tempérament et au passé du pays. Elle se confond ainsi avec les bases de la Charte idéale et permanente dont nous avons analysé le concept chez Royer-Collard. C'est pourquoi Guizot parle d'une Charte préexistante, qui reste la même, quoique au point de vue positif on puisse considérer la Charte de 1830 comme une constitution nouvelle.

La nécessité qui légitimait le gouvernement nouveau, illégal à l'égard de la Charte de 1814, résultait, d'après notre auteur, en 1830, de la situation unique de Louis-Philippe, héritier naturel et régulier du trône, à supposer la disparition de toute la branche aînée, et

partisan des idées modernes ; Louis-Philippe était le point de rencontre idéal, le point de fusion du droit public ancien et moderne; il succédait par application de la légitimité, sauf un léger déplacement de l'axe héréditaire, par quasi-légitimité (c'était l'opinion que réprouvait si énergiquement Dupin), et d'autre part garantissait les libertés nécessaires en son temps. Cette nécessité si précise, aboutissant à la désignation d'un personnage donné pour remplir les fonctions de la royauté, presque comme chez de Maistre ou de Bonald, voilà qui semble avoir dépassé la doctrine propre de Royer-Collard, nous l'avons déjà observé; les exigences pratiques ont sans doute amené Guizot à lui accorder pareille portée. La nécessité d'avoir un roi qui assurât la stabilité du pouvoir était limitée par la nécessité de fixer des bornes à ce pouvoir; voilà comment la nation, suffisamment représentée par ses députés, avait une part de souveraineté dans le remaniement de la Constitution, de la Charte, qui revêtait ainsi la forme d'un contrat; elle y avait la part que lui confiait la nécessité, mais pas davantage. Et encore la nation était-elle figurée une première fois par les collèges censitaires, pivot du système politique de Guizot (1).

Au début du XIX^e^ siècle, en France, les classes moyennes témoignaient, d'après lui, d'une aptitude politique correspondant précisément aux exigences de la situation (2); d'où l'octroi qu'on leur fit du droit de vote, en

(1) Ouv. cit., t. I, p. 166 : Grâce à eux, on plaçait « le pouvoir politique dans la région où dominent naturellement, avec indépendance et lumières, les intérêts conservateurs de l'ordre social », on assurait « à ces intérêts, par l'élection directe des députés du pays, une action franche et forte sur son gouvernement... »

(2) Ouv. cit., t. I, p. 170 : « Les classes moyennes n'ont jamais songé à devenir, parmi nous, des classes privilégiées, et nul homme de quelque sens n'y a jamais songé pour elles... Par leurs dispositions comme par leurs intérêts, les classes moyennes étaient les plus propres à lutter à la fois

1830, les députés qui les représentaient représentaient pour le mieux les intérêts et les libertés nécessaires du pays.

A eux revenait naturellement le droit d'établir les clauses du contrat passé avec la monarque que les circonstances désignaient aussi comme le plus propre à gouverner le pays. Et ainsi, leur était reconnu le pouvoir constituant comme tout pouvoir législatif.

contre l'un et l'autre péril (réaction et révolution); opposées aux prétentions de l'ancien régime, elles avaient acquis sous l'Empire des idées et des habitudes de gouvernement; quoiqu'elles n'accueillissent la Restauration qu'avec quelque méfiance, elles ne lui étaient point hostiles; car, sous l'empire de la Charte, elles n'avaient rien à demander à des révolutions nouvelles; la Charte était pour elles à la fois le Capitole et le port; elles y trouvaient la sécurité de leurs conquêtes et le triomphe de leurs espérances... L'influence, non pas exclusive, mais prépondérante des classes moyennes, était conforme, d'une part au vœu des institutions libres, de l'autre aux intérêts de la France, telle que la Révolution l'avait faite, et de la Restauration elle-même telle que la Charte l'avait définie en la proclamant. »

# CHAPITRE XI

## Gouvernements de fait de 1848 : 1° Gouvernement provisoire. 2° Gouvernements de l'Assemblée Constituante et des divers Pouvoirs exécutifs.

Ces gouvernements ont dû leur origine à l'habileté de quelques hommes qui surent détourner au bénéfice de leurs idées une effervescence populaire causée par le refus entêté de Guizot d'accorder la réforme électorale désirée par l'opinion; mais on a plutôt constaté l'insurrection qu'invoqué ce refus pour la justifier; elle parut pourtant légitime comme tendant à rendre au peuple son entière souveraineté. — On a prétendu, ensuite de cela, légitimer le gouvernement provisoire : par la volonté informe du peuple, c'est-à-dire par les acclamations de la foule parisienne qui était censée figurer le peuple français; par la volonté plus précise et plus générale que manifestaient les adhésions des communes; puis par la nécessité de l'ordre, et celle d'établir un gouvernement conforme aux besoins du peuple; à peine par la Constitution en vigueur. — En vertu de ces principes, le gouvernement provisoire a cru pouvoir accomplir presque tous les actes ordinaires d'un gouvernement. — Le peu de pouvoir constituant qu'il s'est attribué, il l'a légitimé de la même manière. — On a jugé que le gouvernement de la République n'aurait une légitimité parfaite qu'une fois constitué définitivement par une Assemblée issue des suffrages réguliers de tous les citoyens; d'où l'Assemblée nationale constituante. — Celle-ci, ayant reçu du peuple délégation de toute sa souveraineté, s'est jugée apte à légiférer en matière ordinaire comme en matière constituante. Elle a estimé légitimes, par les mêmes raisons, les divers pouvoirs exécutifs qui se sont succédé auprès d'elle, et dont la métamorphose a transformé deux fois l'ensemble gouvernemental. — La presse ne légitime en général le gouvernement provisoire que par la nécessité, et ne lui permet que les actes urgents; l'Assemblée nationale aura, au contraire, d'après elle, la capacité la plus entière, un gouvernement constitué lui étant seul préférable. — Chez les actualistes, légitimation originale par la nécessité de faire respecter la volonté nationale.

### § 1. *Les faits ; les idées en action*
### *Le Gouvernement provisoire.*

On sait que, depuis l'arrivée de Guizot au ministère en 1840, s'agitait dans le pays et les Chambres la ques-

tion de la réforme électorale, sur laquelle était venue se greffer celle de la réforme parlementaire. La première de ces réformes devait consister à abaisser le cens de 200 francs à 100 francs et à faire participer les « capacités » aux élections législatives; c'était l'adjonction de 200.000 électeurs, et par conséquent le maintien étroit du principe censitaire, point du tout une réforme accentuée dans le sens démocratique. La seconde exclurait de la Chambre la plupart des fonctionnaires. Toutes deux, combattues par le ministère, furent repoussées au Palais-Bourbon. L'entêtement de Guizot, austère, rigide, cassant, — tout accommodant qu'il se montrât dans ce que nous avons lu de lui tout à l'heure, — son inflexibilité sur les principes avaient cette fois triomphé; sa victoire devait être éphémère.

On n'a pas oublié la fameuse campagne des banquets qui fut alors entreprise dans la France entière par toute la gauche, depuis les opposants dynastiques jusqu'aux républicains radicaux, et qui finit par émouvoir l'opinion d'abord assez froide. On connaît la phrase de l'Adresse royale lue le 28 décembre 1847 aux Chambres réunies : « Au milieu de l'agitation que fomentent les passions ennemies ou aveugles... », et l'irritation qui s'ensuivit au centre gauche et à gauche.

On se rappelle aussi l'incident du banquet des Champs-Elysées par lequel les meneurs voulaient clore la campagne, l'interdiction de ce banquet par le préfet de police et le ministre de l'intérieur, Duchâtel, en vertu de la loi des 13-19 novembre 1790, les protestations des organisateurs criant à l'arbitraire et se réclamant de la Déclaration des Droits, l'idée qui se répand d'une grande procession populaire pour accompagner les députés au banquet, la petite comédie convenue entre le ministère et les dynastiques effrayés, ceux-ci devant commencer

le banquet, celui-là devant envoyer le dissoudre, et la question devant se vider en forme judiciaire (1).

Or voici que le 20, les journaux républicains publient le programme de la manifestation, en donnant la plus grande importance au défilé populaire; des places seront réservées aux gardes nationaux, rangés par légions, officiers en tête. Le ministère voit dans cette convocation des gardes une violation manifeste de la loi du 22 mars 1831; il interdit le banquet et fait afficher l'ordonnance sur les attroupements. Députés et comités intimidés ajournent le banquet (2).

Le 22, néanmoins, la population, qui depuis plusieurs jours attendait quelque chose, ne put s'empêcher de se porter vers le lieu du banquet; le contact entre la foule surchauffée et les troupes chargées de l'ordre produisit quelques collisions, mais rien de grave. A la Chambre, Odilon Barrot déposait un acte d'accusation contre le ministère, pour avoir notamment « faussé les principes de la Constitution, violé les garanties de la liberté » (3). Cela semblait présager l'appel au droit d'insurrection. Le soir, tout paraissait rentré dans le calme. Mais la nuit fut employée par l'émeute à construire des barricades.

Le 23 au matin, on convoque la garde nationale; elle s'assemble aux cris de « Vive la réforme ! à bas Guizot ! » les troupes paraissent disposées à ne pas la combattre. Aux Tuileries, ces nouvelles apportent la stupeur; pour la première fois, Louis-Philippe est ébranlé; sur les instances apeurées de la reine, il demande à Guizot sa démission; puis il charge Molé de constituer un ministère (4).

(1) *Thureau-Dangin. Histoire de la Monarchie de Juillet*, t. VII, p. 408.
(2) *Thureau-Dangin*, ouv. et t. cit., p. 417.
(3) *Thureau-Dangin*, ouv. et t. cit., p. 426.
(4) *Thureau-Dangin*, ouv. et t. cit., p. 447 et 449.

La nuit venue, des bandes, enhardies par ce premier succès, circulent, crient, chantent, portant des torches; l'une d'elles se heurte sur le boulevard des Capucines à un bataillon de ligne; un coup de feu part on ne sait trop de quel côté; une décharge générale le suit; des cadavres jonchent le sol; on les entasse sur un fourgon qu'on promène dans les quartiers populeux en appelant aux armes; le tocsin sonne; les escarmouches se font plus sérieuses; on dresse encore des barricades, et le 24 au matin, c'est une révolution (1). Cependant, à minuit, le roi a été officiellement informé que Molé renonçait à constituer un cabinet. Là-dessus, il s'est décidé à nommer le maréchal Bugeaud chef de l'armée et de la garde nationale; la dualité de commandement avait jusque-là entravé toute action énergique. Puis il a appelé Thiers qui arrive aux Tuileries vers deux heures du matin et accepte de former un ministère; Bugeaud qui avait fait avancer de fortes colonnes et s'était déjà emparé de plusieurs points importants, entre autres de l'Hôtel de Ville, pressentant probablement l'esprit du futur ministère, perd sa résolution habituelle, écoute les premiers venus et donne ordre à ses colonnes de se retirer vers les Tuileries; elles le font en désordre, mêlées à la foule qui s'empare des armes et, mise en goût, commence à réclamer l'abdication du roi; la nomination de Thiers est maintenant loin de la contenter. Thiers arrache au roi la promesse de dissolution de la Chambre; on ne trouve pas de presse pour imprimer la proclamation qui doit l'annoncer (2). Et le peuple avance toujours.

Louis-Philippe espère que sa présence ranimera la fidélité de ses défenseurs; il monte à cheval et va, sur

(1) *Thureau-Dangin*, ouv. et t. cit., p. 457 et suiv.
(2) *Thureau-Dangin*, ouv. et t. cit., p. 476 et suiv.

la place du Carrousel, passer en revue quelques bataillons de gardes nationaux; accueilli par les cris de : « Vive la Réforme! » il rentre découragé aux Tuileries (1). Les insurgés commencent à envahir les cours du Louvre, à la barbe des soldats qui restent l'arme aux pieds. Tout à coup le roi, avisé que le peuple ne trouve plus Thiers assez « gauche » et déteste Bugeaud, les remercie tous deux, et confie à Odilon Barrot la mission difficile d'établir un ministère (2).

Vers midi, le roi est informé que le peuple réclame son abdication, la régence de la duchesse d'Orléans, la dissolution de la Chambre, l'amnistie générale; le roi, se croyant abandonné de tous, abdique en faveur de son petit-fils, le comte de Paris; il refuse, d'ailleurs, de proclamer régente la duchesse d'Orléans, n'ayant jamais commis d'*illégalité*, dit-il, et ne voulant pas commencer dans un pareil moment; — cette nomination eût en effet été illégale, nous verrons plus loin pourquoi; — il écrit son abdication sur une feuille de papier qu'un jeune homme emporte pour la montrer à la foule, et qu'on ne retrouvera point (3). Puis, protégé par les troupes, il monte en voiture avec sa famille; le cortège s'éloigne au galop dans la direction de Saint-Cloud (4).

La duchesse d'Orléans restée dans le palais avec ses enfants et le duc de Nemours décide alors de se rendre à la Chambre des Députés. Elle y arrive vers une heure et demie; la séance est ouverte depuis une demi-heure; les députés l'acclament avec enthousiasme : « Vive la duchesse d'Orléans ! vive le comte de Paris ! vive le roi ! vive la régente ! »

Si l'on veut décider quelque chose, il faut agir vite.

(1) *Thureau-Dangin*, ouv. et t. cit., p. 484.
(2) *Thureau-Dangin*, ouv. et t. cit., p. 487.
(3) *Thureau-Dangin*, ouv. et t. cit., p. 493.
(4) *Thureau-Dangin*, ouv. et t. cit., p. 496.

Mais le président nommé du Conseil, Odilon Barrot, n'est pas encore là. Dupin, pressé par plusieurs députés, monte à la tribune : « Messieurs... les manifestations qui ont eu lieu... ont eu pour résultat l'abdication de S. M. Louis-Philippe, qui a déclaré en même temps qu'il déposait le pouvoir et qu'il le laissait à la libre transmission sur la tête du comte de Paris avec la régence de Madame la duchesse d'Orléans... »

Ce dernier point n'est pas exact; peu importe; les acclamations redoublent ; c'est la constatation de la vacance du trône, du moins à l'égard de Louis-Philippe.

Là-dessus, Dupin reprend : « Il me semble que la Chambre, par ses acclamations unanimes, vient d'exprimer un sentiment non équivoque qui doit être constaté. (A l'extrême-gauche et à gauche : Un gouvernement provisoire!) Je demande, en attendant que l'acte d'abdication nous soit parvenu, que la Chambre fasse inscrire au procès-verbal les acclamations qui ont accompagné ici et salué dans cette enceinte le comte de Paris comme roi de France et Madame la duchesse d'Orléans comme régente, sous la garantie du vœu national. — Le président. — Messieurs, il me semble que la Chambre par ses acclamations unanimes... » (Approbation au centre; réclamations à gauche et à droite de la part des spectateurs entrés dans les couloirs) (1).

A la suite de la duchesse, en effet, des insurgés, des curieux, que les troupes ont laissé passer, se sont glissés dans la salle des séances; leur nombre grandit d'instant en instant; ils commencent à préoccuper sérieusement les orateurs; et c'est pourquoi nous voyons déjà poindre, dans le discours de Dupin, l'opposition entre la conception régulière, constitutionnelle de la souveraineté nationale, représentée par les Chambres, et celle de

(1) *Moniteur* du 25 février 1848.

la souveraineté directe du peuple, personnifiée par la foule : Dupin semble accorder à ses auditeurs, afin de les apaiser, que les acclamations de la Chambre n'ont toute leur valeur que parce quelles sont conformes au vœu du peuple. Et cependant la souveraineté, d'après la Charte, réside à coup sûr aux mains des Chambres et du roi; pourquoi la Chambre des députés ne pourrait-elle légalement délibérer dans la mesure qui lui appartient? On lui objecterait sans doute que la délibération est rapide, que consistant surtout en de tumultueux vivats, elle mérite à peine le nom de délibération; pourtant, il serait difficile de prouver l'illégalité absolue de sa forme; la ramener à des modes de votation très simples usités dans le Parlement ne serait pas impossible.

Mais, quant à la forme et au fond considérés ensemble, si la proposition des lois appartient depuis 1830 (art. 16 et 17 de la Charte revisée) aux membres des Chambres comme au gouvernement, Louis-Philippe a quitté le pouvoir sans en rien garder, pas même de quoi sanctionner la loi de régence; ou commence, — car tous sont bientôt au courant de l'abdication du roi, — une délibération qui ne saurait avoir d'issue légale. En réalité, le roi est mort politiquement, et le roi revit en la personne du jeune comte de Paris, avec la régence telle qu'elle a été organisée par la loi du 30 août 1842, c'est-à-dire avec le duc de Nemours comme régent; toute délibération contraire manque maintenant des éléments nécessaires à son aboutissement légal. Et puis, malgré les pouvoirs constituants généralement reconnus aux Chambres, en tout cas exercés par elles sous l'empire de la Charte, n'est-il pas incorrect de modifier une loi constitutionnelle au moment où elle va recevoir sa première application?

Un radical, Marie, signale l'impossibilité en

droit de changer la loi : « On vient de proclamer la régence de Madame la duchesse d'Orléans; vous avez une loi qui a nommé le duc de Nemours régent, vous ne pouvez pas aujourd'hui faire une régence; c'est certain, il faut que vous obéissiez à la loi. Cependant il faut aviser, il faut à la tête de la capitale comme à la tête de tout le royaume, d'abord un gouvernement imposant; je demande qu'un gouvernement provisoire soit constitué. (Bravo ! dans les tribunes.) Quand ce gouvernement aura été constitué, il avisera concurremment avec les Chambres » (1).

L'ironie du sort voulait que ce fût un républicain qui rappelât ces choses; l'intérêt de son parti le voulait aussi. Nous avons vu le peuple de Paris, toujours animé de son esprit de turbulence révolutionnaire et de frivolité frondeuse, commencer par des manifestations en faveur de la réforme, puis s'amusant de la faiblesse du pouvoir, prendre goût à ce jeu sans savoir au juste où cela le mènerait, accroître ses exigences après chaque nouvelle concession et réclamer enfin l'abdication du roi. D'abord abandonné aux fluctuations de ses caprices, le peuple avait bientôt trouvé des dirigeants occultes dans des hommes qui virent le parti qu'ils pourraient tirer de dispositions pareilles : c'étaient les républicains du *National* et leurs amis de la Chambre, Arago, Marie, Garnier-Pagès, etc.; stupéfaits les premiers de la tournure des événements, après n'avoir pas cru, pendant longtemps, à une aussi prompte réalisation de leurs espérances, ils avaient fini par lancer dans la foule le mot de République (2); le mot n'avait pas encore assez pris autour des Tuileries pour que Louis-Philippe l'entendît; mais les gens du *National* décidèrent d'al-

(1) *Moniteur* du 25 février 1848.

(2) *De la Gorce. Histoire de la Seconde République Française*, t. I, p. 80.

ler le prononcer au sein de la Chambre des Députés; ils y arrivèrent quelques minutes avant la duchesse et annoncèrent aux députés de leur parti ce qu'ils attendaient d'eux. Voilà pourquoi Marie avait pris la parole, voilà pourquoi, sans demander encore la République, il demandait déjà un gouvernement provisoire; c'était un peu la manœuvre de Mourgues et de Dupin en 1815 : qu'on nomme un gouvernement afin de parer aux besoins de l'heure; on statuera ensuite sur le gouvernement définitif; et tout ceci après une énergique protestation au nom de la légalité.

Il est évident que la proposition de Marie était cependant illégale, inconstitutionnelle; toutes les conditions exigées en 1815 par la Constitution impériale et l'Acte additionnel n'étaient plus requises; mais autant pour sa proposition que pour la nouvelle régence qu'il combattait, le concours des trois pouvoirs était nécessaire; or il ne paraissait tout au plus vouloir s'inquiéter que de deux. Et puis, la modification n'était-elle pas tellement fondamentale que le pouvoir législatif au complet n'avait pas le droit de la faire ? Nous savons que la coutume s'était établie dans ce sens sous la Restauration; sous la Monarchie de Juillet le vote de la loi de régence suffisait-il à y déroger, si tant est que la coutume eût acquis force de loi ? Le point était discutable.

On ne discuta point, les événements se précipitaient; la foule, par une infiltration continue, grossissait. Odilon Barrot venait d'arriver; on comptait sur lui pour la défense du prince et de ses droits.

Les républicains cherchaient à gagner du temps; Crémieux, qui depuis le matin jouait un rôle équivoque, monta à la tribune · « Dans un pareil moment, il est impossible que tout le monde soit d'accord pour proclamer la duchesse d'Orléans pour régente et M. le

comte de Paris pour roi... en 1830 nous nous sommes fort hâtés, et nous avons été obligés, en 1848, de recommencer... nous ne voulons pas, Messieurs, nous hâter en 1848 : nous voulons procéder régulièrement, *légalement*, fortement... Le gouvernement provisoire que vous nommerez ne sera pas chargé seulement de maintenir l'ordre, mais de nous apporter ici des institutions qui protègent toutes les parties de la population, ce qui lui avait été promis et ce qu'il n'a pas pu trouver depuis 1830... Maintenant, Messieurs, la généralité de la population parisienne, la fidèle garde nationale ont manifesté leur opinion *légale*; eh ! bien, la proclamation qui vous est proposée dans ce moment violerait la loi qui est déjà portée. Nommons un gouvernement provisoire. » On ne saurait plus audacieusement railler ; sans doute, la Charte s'était mise sous la protection de la garde nationale et du peuple; mais d'abord avait-elle été violée ? et ceci admis, leur opinion exprimée tumultueusement par clameurs et coups de fusils, était-elle vraiment légale ? De plus, affirmer qu'on procédait légalement en nommant alors un gouvernement provisoire, c'était au moins une erreur, nous venons de voir pourquoi.

Un M. de Genoude crut rappeler la vérité constitutionnelle : « Vous ne pouvez faire ni un gouvernement provisoire, ni une régence, dit-il, il faut que la nation soit convoquée, si vous avez quelque chose à faire. Je dis qu'il n'y a rien sans le consentement du peuple. C'est comme en 1830, vous ne l'avez pas appelé; voyez ce qui vous arrive » (1). Cet orateur était évidemment partisan d'une consultation régulière de tout le peuple; il sauvegardait ainsi, consciemment ou non, les plus pures traditions de la doctrine révolutionnaire; un gouver-

(1) *Moniteur* du 25 février 1848.

nement provisoire lui-même ne lui paraissait pas pouvoir s'élever sans l'intervention directe du peuple. Il laissait apercevoir, dès les premières heures de l'état de fait, ce que les auteurs de la révolution considéreraient comme indispensable au pouvoir constituant futur : une base réellement et largement populaire. Ce réveil immédiat d'idées antérieures à la Charte donne la note du mouvement, et est, à ce titre, très intéressant à observer. Mais de Genoude méconnaissait, encore plus que les précédents, la Constitution dont aucun article ne prévoyait un tel referendum.

Odilon Barrot parla enfin : « Notre devoir est tout tracé, il a heureusement cette simplicité qui saisit toute une nation... La couronne de Juillet repose sur la tête d'un enfant et d'une femme (Vives acclamations au centre)... C'est au nom de la liberté politique dans notre pays, c'est au nom des *nécessités de l'ordre* surtout... que je demande à tout mon pays de se rallier autour de ses représentants, de la Révolution de Juillet... La régence de la duchesse d'Orléans, un ministère pris dans les opinions les plus éprouvées, vont donner plus de gage à la liberté; et puisse un appel au pays, à l'opinion publique, dans toute sa liberté, se prononcer alors et se prononcer sans s'égarer jusqu'à des prétentions rivales de la guerre civile. » Barrot se montrait fidèle royaliste, mais pas plus constitutionnel que les précédents, et pour de semblables motifs; ce qui est remarquable, c'est que le premier il invoquait la *nécessité* pour créer un gouvernement qui d'ores et déjà apparaissait illégal, de fait.

A ce moment, une foule de gens armés fit irruption dans la salle, criant : « Déchéance du Roi ! déchéance! » D'où un tumulte général. Le président se couvrit et suspendit momentanément la séance; la Chambre ne délibérait plus régulièrement. C'était l'instant qu'atten-

daient les députés de l'extrême-gauche pour conclure à leur manière; d'après eux, les vrais représentants du peuple venait seulement de prendre place.

En effet, Ledru-Rollin escalada la tribune et s'adressant aux hommes de la foule : « Au nom du peuple que vous *représentez*, s'écrie-t-il, je vous demande silence... — Un homme du peuple : Un gouvernement provisoire ! — M. Mauguin : Soyez tranquilles, vous aurez un gouvernement provisoire! — M. Ledru-Rollin : Au nom du peuple partout en armes, maître de Paris quoi qu'on en fasse (Oui ! oui !), je viens protester contre l'espèce de gouvernement qu'on est venu proposer à cette tribune (Très bien ! très bien ! dans la foule)... en 1842, lors de la discussion de la loi de régence, seul dans cette enceinte j'ai déclaré qu'elle ne pouvait point être faite sans un appel au pays ! » Puis il se réclame franchement des principes révolutionnaires : « ... En 1791, dans le texte même de la Constitution, on a déclaré que l'Assemblée constituante, ... avec des pouvoirs spéciaux, n'avait pas le droit de faire une loi de régence, et qu'il fallait un appel au pays... si vous prétendez qu'un gouvernement par acclamation, un gouvernement éphémère qu'emporte la colère révolutionnaire, si vous prétendez que ce gouvernement existe, nous nous battrons encore au nom de la Constitution de 1791 qui plane sur le pays, qui plane sur notre histoire, et qui veut qu'il y ait un appel fait à la nation pour qu'une régence soit possible... Messieurs, en parlant ainsi au nom du peuple, j'ai la prétention, je le répète, de rester dans le droit, et j'invoque deux souvenirs. En 1815, Napoléon a voulu abdiquer en faveur du roi de Rome. Le pays était debout, le pays s'y est refusé. (Nous savons dans quelle mesure est juste cette assertion; c'est plutôt Louis XVIII qui s'y est refusé, et le pays l'a laissé faire.) En 1830, Charles X a

voulu abdiquer pour son petit-fils. Le pays était debout, le pays s'y est refusé. Aujourd'hui, le pays est debout, et vous ne pouvez rien faire sans le consulter. »

La Révolution, et non seulement l'ancienne, la grande, mais celle qu'on voulait faire, clamait ses prétentions par la bouche de Ledru-Rollin; elle ne se couvrait plus d'aucun prétexte de légalité, ou si elle en invoquait, c'était plutôt par dérision : la Constitution de 1830, malgré ses attaches révolutionnaires, n'était certes point celle de 1791; il aurait donc fallu considérer comme gouvernements illégitimes tous les gouvernements intermédiaires ! A moins que la Constitution de 1791 ait seulement signifié pour l'orateur Déclaration des Droits. Si, d'ailleurs, cette dernière n'était jugée avoir que valeur de proclamation de principes abstraits, dominant depuis 1791 le droit positif, on comprend que le tribun ait pu l'invoquer, on le comprend encore à la rigueur si elle était estimée véritable loi supérieure, mais imprécise, dans les cadres élastiques de laquelle pourraient s'édifier des constitutions particulières aux contours mieux arrêtés. C'était pourtant bien hardi. La révolution de février 1848 était, irrévocablement; le gouvernement qu'appelait Ledru-Rollin, et que personne n'avait plus la puissance d'empêcher, serait inconstitutionnel au regard de la Charte. Lamartine, décevant cruellement les dernières espérances des orléanistes, acheva la royauté, aux applaudissements de la foule, et devant la duchesse dont il s'était en 1842 proclamé le champion! Au nom « du droit de la paix publique, du droit du sang qui coule », c'est-à-dire en vertu de la nécessité, aussi bien que de la volonté du peuple, de l'émeute au moins, il demanda que « l'on constitue à l'instant un gouvernement provisoire ».

Une nouvelle irruption d'insurgés, plus violente, plus bruyante que toutes les autres, conspuant la

Chambre, criant « Vive la République! » l'empêcha de finir son discours; la duchesse sortit avec ses enfants; le président leva la séance.

Dupont de l'Eure monta au fauteuil (1). Seuls, quelques députés républicains restèrent dans la salle, mêlés à la cohue turbulente qui l'emplissait. « Au milieu du tapage, M. de Lamartine parvient, non sans peine, à faire comprendre qu'on va soumettre au « peuple » la liste des membres du gouvernement provisoire. Plusieurs noms sont jetés à la foule. C'est ce que M. Dupin a pu appeler « une nomination à la criée »... Au milieu des acclamations, des huées, des apostrophes diverses qui se croisent, il est difficile de savoir d'une façon précise qui a été admis, et même souvent qui a été proposé. Les noms qui semblent surnager sont ceux de Lamartine, Arago, Dupont de l'Eure, Ledru-Rollin, Marie. Pour mettre un terme à cette scène de confusion tumultueuse, l'acteur Bocage s'écrie : « A l'Hôtel de Ville ! Lamartine en tête ! » L'appel est entendu : une partie de la foule sort avec Lamartine et Dupont de l'Eure. Une autre partie est demeurée dans la salle.

M. Ledru-Rollin... a pris possession de la tribune. Sous prétexte qu'un « gouvernement ne peut se nommer à la légère », il recommence la « criée », ajoutant à la liste première les noms de MM. Crémieux et Garnier-Pagès, qui ne laissent pas de soulever quelques protestations. Cela fait, il part à son tour pour rejoindre Lamartine à l'Hôtel de Ville. Le peuple se décide alors à évacuer la salle... Il est alors environ quatre heures du soir » (2).

La révolution vraie, faite en connaissance de cause, n'avait pas duré trois heures. Le récit qu'on vient de lire

(1) *Thureau-Dangin. Histoire de la Monarchie de Juillet*, t. VII, p. 512.
(2) *Thureau-Dangin*, ouv. et t. cit., p. 513.

est, en dépit de ses allures tendancieuses, le résumé fidèle du *Moniteur*, dans son compte rendu de la séance de cette Constituante nouveau genre; on pourrait presque lui reprocher de ne pas rendre avec assez d'énergie la confusion grouillante, le vacarme asssourdissant qui régnaient dans l'enceinte pendant l'élection, les tempêtes de « oui » et de « non » s'élevant après la présentation de chaque candidature, cessant subitement, puis reprenant de plus belle. Si nous exprimons ce regret, c'est que la fidélité du tableau rend plus frappante la simplicité excessivement « démocratique », mais fort peu constitutionnelle de la formation du gouvernement nouveau.

En vérité, depuis que la Chambre s'était engagée dans la voie des innovations constitutionnelles, pour les raisons que nous avons dites, son propre gouvernement effleurait au moins le gouvernement de fait; on peut même soutenir qu'il l'était, car le contraire n'aurait eu lieu que si Louis-Philippe était revenu sur son abdication pure et simple et avait repris son droit de sanction. On ne pouvait, en effet, attendre celle-ci de la régence du duc de Nemours,— la seule qui se serait organisée *de plano*,— pour des mesures dont le but était précisément de l'éviter. Par suite de la vacance, en fait, du trône au regard de Louis-Philippe, le pouvoir constituant des Chambres, sous le rapport des décisions qu'elles voulaient prendre, était donc bien de fait.

Nous n'avons pas encombré le récit des événements de discussions sur la légalité de l'interdiction du banquet. On les trouvera dans les ouvrages qui les concernent (1). Mais il est certain que l'idée ne supporte pas l'examen, d'après laquelle le trône aurait été vacant en droit à partir de ce moment-là : un arrêt illégal du préfet de

(1) V. thèse *Joubrel. Droit de réunion*, Rennes, 1904, p. 88 et 90.

police devait tout au plus amener la destitution de ce fonctionnaire, et si le ministre se solidarisait avec lui, ce qui eut lieu, la chute du ministère, à l'extrême rigueur la mise en accusation du ministre, comme Odilon Barrot en prit l'initiative. Le roi constitutionnel restait hors d'atteinte. La foule le sentait bien instinctivement, puisque, on le sait, elle ne réclama l'abdication qu'à la dernière minute. Le trône vacant en fait, le comte de Paris venait l'occuper par le jeu naturel de la Constitution. Dès lors, il n'y avait plus d'hésitation possible; une discussion serait inutile. La Chambre, dans l'intervalle, s'était dispersée; les insurgés en armes avaient acclamé un gouvernement provisoire, sans doute pour faire mentir Ledru-Rollin qui venait de dire qu'il ne comptait pour rien « un gouvernement par acclamation »; tout cela était franchement, brutalement illégal, révolutionnaire. On ruinait le gouvernement existant sans même se réclamer nettement d'un droit d'insurrection pour cause de violation des libertés du peuple.

Ceux qui donnaient au mouvement son caractère définitif mettaient surtout en doute les pouvoirs constituants des Chambres qui avaient organisé la régence en 1842, et, voulant considérer que rien n'était réglé, laissaient à la volonté du peuple considérée comme seule constituante le soin de décider de l'avenir. La théorie rousseauiste l'emportait à nouveau. Le gouvernement provisoire était gouvernement de fait.

Jusqu'à ce moment il avait cependant été plus ou moins question de la légalité de ce qui s'accomplissait. A propos du discours de Ledru-Rollin, nous avons dit ce qu'il faut en croire. Désormais, on ne parle plus de légalité. On ne recourt, pour légitimer le gouvernement nouveau, qu'à d'autres principes. D'abord à la souverai-

neté du peuple. Comme les événements eux-mêmes amenaient ce changement d'attitude, nous continuons à en suivre l'ordre naturel. Si les principes s'entremêlent, nous prendrons soin de les distinguer.

Lamartine, Ledru-Rollin et leurs collègues avaient non sans peine traversé les rangs pressés de la foule qui encombrait les abords de l'Hôtel de Ville; à la vue de ce gouvernement sortant de la Chambre, le souvenir de 1830 revenait à l'esprit de tous ces hommes encore animés de la lutte, et qui craignaient que, par de nouveaux subterfuges, on ne leur ravît la République qu'ils croyaient enfin tenir. Des murmures, des cris hostiles s'étaient élevés; finalement, le nouveau gouvernement s'était installé dans un cabinet retiré de l'Hôtel de Ville, et ses membres se distribuaient les rôles, nous voulons dire les ministères : « Dupont de l'Eure dut à son grand âge la présidence du Conseil. Lamartine, que son nom et l'éclat de son génie devaient rendre agréable à l'Europe, eut les Affaires étrangères. M. Ledru-Rollin prit l'Intérieur; M. Crémieux, la Justice; M. Arago, la Marine; M. Marie, les Travaux publics. Les Finances furent confiées à un banquier appartenant à l'opinion démocratique, M. Goudchaux; l'Agriculture à un avocat intègre et justement honoré, M. Bethmont. M. Carnot, nom illustré dans la première révolution, reçut le portefeuille de l'Instruction publique » (1). Sur le refus de Lamoricière et de Bedeau, le vieux général Subervie fut nommé ministre de la Guerre. « M. Garnier-Pagès fut confirmé dans les fonctions de maire de Paris. Le commandement de la garde nationale fut confié à un ancien officier, député de la gauche, M. de Courtais. Quant à la préfecture de police et à la direction des postes... Caussidière, accompagné de Sobrier,

(1) *De la Gorce. Histoire de la seconde République*, t. Ier, p. 98.

s'était emparé de l'une; M. Etienne Arago s'était installé dans l'autre; ne voulant point les reconnaître et ne pouvant les chasser, le gouvernement se tut » (1).

Relativement à ces deux dernières administrations, voici, en effet, ce qui était arrivé : « Vers deux heures de l'après-midi, presque au moment où se faisait au Palais-Bourbon l'élection que nous avons racontée, quelques-uns des chefs du parti radical s'étaient réunis aux bureaux de la *Réforme*. Parmi eux se trouvaient... Caussidière, Flocon,... Sobrier. Louis Blanc les inspirait; autour d'eux se groupaient les gens de service et les employés du journal... on résolut de nommer un gouvernement provisoire. Trente personnes au moins étaient rassemblées... on n'avait pas hésité à se transformer en pouvoir constituant. MM. Dupont de l'Eure, Arago, Ledru-Rollin, Lamartine, Marie, Garnier-Pagès, acclamés presque au même instant à la Chambre, avaient été acceptés par le conciliabule. M. Armand Marrast, rédacteur en chef du *National*; M. Flocon, rédacteur en chef de la *Réforme*; M. Louis Blanc,... avaient été élus à leur tour et représentaient l'élément nouveau. La liste allait être close, lorsqu'un des assistants avait imaginé, pour la rendre plus populaire, d'y introduire un ouvrier... Un ouvrier, le sieur Martin, dit Albert, avait été désigné par quelques voix, et, séance tenante, on l'avait acclamé sous le nom d'Albert, ouvrier, membre du gouvernement. Le nouveau pouvoir avait aussitôt affirmé son autorité en déléguant Caussidière et Sobrier à la préfecture de police et Etienne Arago à la direction des postes » (2).

Ainsi se trouvèrent pourvus ces deux hauts emplois; mais il n'y eut pas en face l'un de l'autre deux gouverne-

(1) *De la Gorce. Histoire de la seconde République*, t. Ier, p. 98.
(2) *De la Gorce*, ouv. et t. cit., p. 100.

ments rivaux, celui de la Chambre et celui de la *Réforme*, d'abord à cause de la tolérance que nous avons vu manifester par l'Hôtel de Ville à l'égard de Caussidière et d'Etienne Arago, ensuite à cause de la démarche de Louis Blanc, d'Armand Marrast et de Flocon. En effet, après ce que nous venons d'apprendre, ces trois personnages s'étaient rendus à l'Hôtel de Ville; Louis Blanc y avait harangué la foule qui, séduite par son éloquence, l'avait confirmé dans ses pouvoirs, ainsi que ses deux compagnons. « Fort de cette investiture, il se présentait, vers huit heures et demie du soir, dans la salle du Conseil, et réclamait, pour lui et pour ses collègues, Marrast, Flocon et Albert, le droit de prendre part aux délibérations » (1). Cela n'alla pas sans récriminations; mais Louis Blanc dit aux premiers arrivés : « Vous avez été acclamés par le peuple au Palais-Bourbon ; nous avons été acclamés par le peuple aux bureaux de la *Réforme* : les uns et les autres nous sommes venus chercher à l'Hôtel de Ville l'investiture de notre autorité. Nos droits sont donc égaux » (2).

Dans les deux cas effectivement, il y avait eu élection par un certain nombre de particuliers que le hasard seul ou leur propre volonté avait réunis pour accomplir une chose aussi considérable que la création d'un gouvernement; dans les deux cas, il y avait eu confirmation de la première élection par la foule à l'ombre de cet Hôtel de Ville qu'on se plaisait à considérer comme le siège normal des assises du peuple parisien; si les uns s'estimaient les élus du peuple, ils devaient reconnaître le même titre aux autres; c'est ce qu'ils ne tardèrent pas à faire; Louis Blanc, Armand Marrast et Flocon furent admis au sein du gouvernement avec

(1) *De la Gorce*, ouv. et t. cit., p. 101.
(2) *De la Gorce*, ouv. et t. cit., p. 102.

le titre de secrétaires du gouvernement; bientôt d'ailleurs, cette qualification disparut, et tous furent absolument égaux. L'infériorité imposée au premier abord avait été comme une affirmation implicite, peut-être inconsciente de l'idée que le gouvernement établi dans un pays, le fût-il seulement depuis quelques instants, aurait, par le seul fait de la détention du pouvoir, le droit de s'opposer à l'élévation de tout pouvoir nouveau, dans l'intérêt de l'unité et de la paix du pays; c'était une concession à la vertu légitimante de la nécessité, envisagée non directement comme fondement du pouvoir, mais indirectement comme imposant une condition au pouvoir à l'encontre même de la volonté du peuple; mais si, comme nous le verrons plus loin, on ne se fit pas faute de recourir à la nécessité pour affermir son pouvoir, il n'y eut là cette fois qu'une velléité intellectuelle. Pour Lamartine, Dupont, Arago, pour tous, quoique à des degrés divers, la volonté du peuple légitimait leur autorité, au point qu'elle aurait probablement suffi à cette tâche; car le véritable souverain était le peuple lui-même, dont eux n'étaient que les délégués, et ce peuple n'était pas uniquement celui qui les avait acclamés, mais le peuple français; le peuple présent autour d'eux n'était que le représentant de ce dernier; et ce qui lui communiquait cette qualité, c'était son caractère même de peuple; il n'y avait donc pas lieu d'opposer le peuple de la *Réforme* au peuple du Palais-Bourbon, de les regarder ensemble comme constituant exclusivement tout le peuple, et de chercher dans ce tout une majorité; le premier était, aussi bien que le second, le peuple, dans une de ses manifestations; si ces manifestations avaient été contradictoires, on se serait peut-être trouvé embarrassé; puisque, malgré les divergences assez prononcées entre les membres anciens et nouveaux, l'accord était possible, il

fallait obéir au peuple dans toutes ses volontés; on le fit. Il est évident que l'adjonction de nouveaux membres issus du même mode d'élection, n'ajoutait rien à la légalité du gouvernement provisoire; c'était bien un gouvernement de fait. Cette organisation provisoire qui n'avait rien d'une loi constitutionnelle, avait même moins que jamais, quoi qu'en ait dit l'historien de la réunion de la *Réforme*, un caractère constitutionnel quelconque. Des hommes nommément désignés s'étaient tout à coup trouvés investis d'un pouvoir absolument indéterminé, sans bornes : voilà à quoi se résumait la « constitution » provisoire.

Se prétendant légitimé par la volonté exprimée du peuple, affirmant y puiser le fondement de son droit, le gouvernement se réclamait de la pure doctrine révolutionnaire. Se contentant d'une volonté exprimée aussi sommairement, il héritait tout simplement de l'esprit de désordre révolutionnaire. Il s'en rendit compte, d'ailleurs, puisqu'il ne se proclama que provisoire, mais nous verrons qu'il prit bien des mesures importantes qu'il aurait laissées à des gouvernements plus durables, s'il n'avait jugé son titre sérieux. Ledru-Rollin surtout, et ceux de ses collègues qui partageaient ses idées, devaient placer dans l'acclamation populaire la base principale de leur légitimité; on a déjà entendu Ledru-Rollin invoquer la Constitution de 1791; ses maîtres et ses modèles étaient de purs Jacobins.

Quant à Lamartine et aux autres membres du gouvernement, ils ont paru agir sous la même inspiration; et il est probable qu'elle n'était pas étrangère à leurs actes. Mais nous nous rappelons que Lamartine avait parlé, au Palais-Bourbon, « du droit de la paix publique, du droit du sang qui coule ».

Au soir du 24 février, un violent tumulte s'étant produit, hostile au gouvernement, dans une des salles

de l'Hôtel de Ville envahies par la multitude, ce qui aurait permis de douter de la volonté du peuple, Lamartine s'y rendit et tint d'identiques discours : « De quel droit vous érigez-vous en gouvernement? » lui crie-t-on de toutes parts. — « De quel droit, répond Lamartine, du droit du sang qui coule, du peuple sans guides, sans ordres, et demain peut-être sans pain : du droit des plus dévoués et des plus courageux! Citoyens, puisqu'il faut vous le dire, de ceux qui livrent les premiers leur âme au soupçon, leur tête à la vengeance des peuples ou des rois pour sauver leur nation !... Notre titre, nous le prenons dans nos consciences et dans vos dangers » (1). Sous la forme brillante dont il sut la vêtir, la pensée de Lamartine est explicite : c'est l'intérêt du pays, devenu nécessité par suite du péril, qui fait un devoir, à ceux qui s'en croient capables, de prendre en main le gouvernement : leur droit leur est conféré par là-même. Cette nécessité dont on avait argué, parmi les orléanistes, lorsque la Chambre délibérait encore, pour donner la régence à la duchesse d'Orléans, on la retrouve donc sur les lèvres et dans l'esprit des membres du gouvernement provisoire. On la retrouve aussi sous leur plume.

Voici, en effet, la proclamation que, dès le 24 au soir, le gouvernement lança « au peuple français » : « Le sang du peuple a coulé comme en Juillet; mais cette fois, ce généreux sang ne sera pas trompé. Il a conquis un gouvernement national et populaire *en rapport avec les droits*, le progrès et la volonté de ce grand et généreux peuple. — Un gouvernement provisoire, sorti d'*acclamation* et d'urgence par la voix du peuple et des députés des départements, dans la séance du 24 février, est investi momentanément du soin d'assurer et d'orga-

(1) *Lamartine. Histoire de la Révolution de Février*, t. I, p. 281.

siner la victoire nationale. — Il est composé de MM. Dupont de l'Eure, etc... Ces citoyens n'ont pas hésité un instant à accepter la mission patriotique qui leur était *imposée par l'urgence*. Quand la capitale de la France est en feu, le mandat du gouvernement provisoire est dans le *salut public*. La France entière le comprendra et lui prêtera le concours de son patriotisme. Sous le gouvernement populaire que réclame le gouvernement provisoire, tout citoyen est magistrat. Français, donnez au monde l'exemple que Paris a donné à la France; préparez-vous par l'ordre et la confiance en vous-mêmes aux institutions fortes que vous allez être appelés à vous donner. — Le gouvernement provisoire veut la République, sauf ratification par le peuple qui sera immédiatement consulté » (1).

Comme on en peut juger, la nécessité est le principe dont le gouvernement se réclame avec le plus d'énergie pour légitimer son pouvoir; mais le morceau est un mélange en proportions indéfinies de tous les principes que nous avons vu invoquer dans de pareilles conjonctures : à côté du salut public et de l'urgence, on tente, pour les très naïfs, de placer une vague teinte de légalité; on parle de « députés », de « séance du 24 février »; nous savons que la Chambre n'existait plus par là même que « la voix du peuple » prenait part à ses délibérations. On parle aussi de la volonté du peuple comme d'un élément ayant déjà contribué à légitimer le gouvernement provisoire et sa forme.

Une consultation plus ordonnée, plus régulière de la volonté nationale est sans doute déclarée indispensable pour établir et légitimer le gouvernement définitif. Néanmoins, le gouvernement se montre tellement persuadé de la volonté de la France de vivre en République

(1) *Moniteur* du 25 février 1848

qu'il paraît faire de cette volonté non seulement une base directe, suivant la conception révolutionnaire, mais une base indirecte de la légitimité, la réalisation de cette volonté étant considérée comme une condition de viabilité du gouvernement, comme participant de la nécessité qui le légitime.

Ici, nous touchons à une conception de la nécessité, différente de la simple nécessité de maintenir l'ordre et de sauvegarder les droits des particuliers; c'est une nécessité analogue à celle qui a empêché, en 1815, de se déclarer nettement pour Napoléon II, à celle dont on s'est couvert en 1830 pour installer la Monarchie des d'Orléans; c'est l'intérêt impérieux, non seulement de donner au pays un gouvernement, mais de lui donner un gouvernement approprié à son tempérament, à son caractère, aux besoins de l'époque, « en rapport, dit la proclamation, avec les droits, les progrès et la volonté » du peuple ; pour ce motif, le gouvernement se proclame « investi momentanément du soin d'assurer et d'organiser la victoire nationale »; il y semble voir son rôle essentiel, sa légitimation principale, presque plus que dans la nécessité première manière; et c'est pourquoi, dès ce moment, il n'hésite pas à proclamer la République, sauf ratification.

La proclamation lancée en même temps à la garde nationale affirme énergiquement la légitimité du gouvernement fondée sur la volonté du peuple : « Le gouvernement provisoire compte sur votre zèle, sur votre dévouement à seconder ses efforts dans la mission difficile *que le peuple lui a conférée* » (1). Tous les membres ont signé; ainsi se fit pour tous les actes; mais ces variétés de tendances assez nettement accusées sont probablement une preuve que leur rédaction a été confiée à des

(1) *Moniteur* du 25 février 1848.

mains différentes ; soit par esprit de conciliation, soit par hâte, soit par imprécision d'idées, la conception de la majorité ne s'est affirmée nulle part, à moins qu'on ne la voie dans l'en-tête des actes, libellé « au nom du Peuple français ».

Il serait, du moins, intéressant de mettre un nom sur chacune des tendances en question, de préciser ce que nous savons déjà des idées de certains membres du gouvernement. Le décret du 3 mai (1) qui annonce l'ouverture de l'Assemblée élue que le gouvernement avait promis de réunir, ne nous le permet point, étant collectif : « Citoyens, demain s'ouvrira l'Assemblée nationale; demain le gouvernement provisoire va remettre aux mains des représentants du peuple, le pouvoir que l'*acclamation du peuple* lui avait confié » ; nous voyons seulement que l'idée de la légitimation par la volonté nationale paraît avoir regagné du terrain. Mais les paroles prononcées par les membres du gouvernement dans les premières séances ne nous fourniraient-elles pas l'indication désirée ?

A la séance d'ouverture, le 4 mai, « le citoyen Dupont de l'Eure » dit : « ... Enfin le moment est arrivé pour le gouvernement provisoire de déposer entre vos mains le pouvoir illimité *dont la révolution l'avait investi* » : c'est peu compromettant, mais encore moins significatif. Nous serons peut-être mieux fixés par les rapports des différents membres du gouvernement sur la situation des affaires, chacun en ce qui le concernait; leur lecture eut lieu le 6 mai. Le citoyen Lamartine a le premier la parole : « Citoyens, je vais avoir l'honneur de vous lire pour le citoyen président du gouvernement provisoire le préambule des différents rapports préparés

(1) *Moniteur* du 4 mai 1848.

par chacun des ministres du Gouvernement provisoire... au moment où nous remettons entre vos mains les pouvoirs d'*urgence* que la Révolution nous avait provisoirement confiés, nous vous devons d'abord *compte* de la situation où nous avons trouvé et où vous trouvez vous-mêmes la patrie... Le peuple a renversé le trône... Il nous a *chargés* de pourvoir provisoirement aux dangers et aux nécessités de l'interrègne qu'il avait à traverser pour arriver *en ordre et sans anarchie* à son règne unanime et définitif. Notre première pensée a été d'abréger cet interrègne, en convoquant aussitôt la représentation nationale, en qui seul résident le droit et la force. Simples citoyens, sans autre appel que le *péril public*... nous n'avons eu qu'une ambition, celle d'abdiquer la dictature dans le sein de la souveraineté du peuple. — Le trône renversé, la dynastie s'exilant elle-même, nous ne proclamâmes pas la République. Elle s'était proclamée elle-même *par la bouche de tout un peuple*... Ce fut lui qui nous inspira... le décret d'abolition de la peine de mort en matière politique. Il l'inspira, il l'adopta, il le signa par une *acclamation* de deux cent mille voix sur la place, sur les quais de l'Hôtel de Ville... » (1). Dupont de l'Eure fait nettement appel pour légitimer l'avènement du gouvernement provisoire et ses principaux actes, de nature constituante ou simplement législative, à la volonté du peuple, c'est-à-dire à la volonté, exprimée par acclamation, d'une fraction du peuple considéré comme une seule personne ayant une seule volonté que peut manifester n'importe laquelle de ses parties; il fait appel aussi au péril public et à l'urgence de la situation.

Ledru-Rollin dit dans son rapport : « Appelé au gouvernement de l'Intérieur par *le vœu du peuple*, je vous

(1) *Moniteur* du 7 mai 1848, p. 967.

dois compte de l'administration du département de l'Intérieur. Convaincu que le salut du pays est dans le développement complet de toutes les conséquences de la Révolution, j'ai dû veiller avec un soin jaloux à sa garde. » Ledru-Rollin, nous l'avons déjà constaté, était dans le gouvernement le représentant le plus autorisé de l'esprit révolutionnaire : la base légitime de son pouvoir, il n'hésite pas à l'affirmer, c'est le vœu du peuple ; du salut du pays, il ne parle que touchant l'orientation de son gouvernement, et non pour le fonder.

Lamartine, dans le rapport qu'il lut pour son propre compte, voit la légitimation de l'établissement de la République par le gouvernement provisoire dans la destinée naturelle de la France et les devoirs qu'elle lui impose : « La France républicaine n'est pas seulement la patrie; elle est le soldat du principe démocratique dans l'avenir. »

Les autres ministres laissent de côté ces questions de principes. En somme, ces diverses pièces ne changent guère notre impression; ce qui a pu être écrit à tête reposée confirme dans l'ensemble ce qui a échappé au feu de l'improvisation, dans le tumulte de la révolte. Toutefois, nous constatons que le président du gouvernement s'appuyait autant sur un principe que sur l'autre; cette opinion moyenne était probablement celle qui dominait au sein du Conseil.

Le rapide examen que nous venons de faire des rapports ministériels nous suggère quelques autres observations. Les membres du gouvernement se disent obligés de rendre compte de leur gestion à l'Assemblée. Y doit-on voir une preuve de la conscience qu'ils avaient d'un vice de leur pouvoir et du besoin indispensable d'une ratification de leurs actes par les élus incontestables du peuple ? Nous avons déjà eu l'occasion de re-

marquer que cette Chambre régulièrement élue leur apparaissait comme ayant un mandat plus ferme, une autorité mieux assise que la leur, et la preuve en est dans sa convocation même : pour n'envisager que le côté volonté du peuple, le titre du gouvernement provisoire restait insuffisant à ses propres yeux parce que fondé sur des approximations, tandis que la volonté du peuple se trouvait, par les élections des représentants, dûment vérifiée. Cependant les membres du gouvernement provisoire ont fort bien pu se croire obligés de rendre compte, comme tout prédécesseur à son successeur au moment de la transmission de l'affaire qu'il gérait, sans avoir douté de la légitimité en quelque sorte spontanée de leur pouvoir et de leurs actes. Dupont de l'Eure dit, en vérité, à la fin du préambule : « Amnistiez notre dictature involontaire »; mais c'est plutôt un hommage à la supériorité du titre des représentants qu'une demande de ratification.

Les membres de l'Assemblée l'entendirent ainsi à la séance du 8 mai. Le citoyen Dornès y vint soumettre à leur approbation la proposition suivante, ayant « pour but de donner à l'enthousiasme qui a éclaté durant la lecture des rapports des différents membres du gouvernement provisoire le caractère indélébile d'un décret : « L'Assemblée nationale Constituante reçoit le dépôt des pouvoirs extraordinaires, conférés au gouvernement provisoire constitué le 24 février dernier : elle déclare que ce gouvernement, par la grandeur des services qu'il a rendus, a bien mérité de la patrie. » Barbès protesta « au nom du peuple contre une foule d'actes qui ont été faits par ce gouvernement provisoire », et il demanda qu'on réservât le vote de remerciement jusqu'après examen de ces actes. On passa outre et on prononça la clôture. Puis on vota, à l'unanimité, moins 4 ou 5 voix, dont celle

de Barbès, que le gouvernement provisoire avait bien mérité de la patrie.

A la rigueur, interpréter ce vote comme une ratification en bloc ne serait pas impossible, mais, tant par suite de ce caractère collectif que des termes de la proposition et des motifs exposés par son auteur, nous préférons y voir simplement des actions de grâces solennelles sans valeur juridique rendues au gouvernement provisoire.

Et ainsi furent implicitement reconnus légitimes d'eux-mêmes le pouvoir du gouvernement provisoire et ses actes, quelle que fût leur importance. Or, il n'y eut pas, cette fois, comme dans les gouvernements de fait précédents, maintien de deux organes, correspondant respectivement par leur forme aux pouvoirs législatif et exécutif, et entre lesquels les attributions ordinaires de ces deux pouvoirs aient été, même à peu près, réparties, entre lesquels on eût, du moins, initialement prétendu les répartir. La forme seule du gouvernement était celle d'un pouvoir exécutif; ses attributions embrassaient tout ce qui rentre dans la compétence d'un gouvernement, au sens le plus large du mot.

Voici d'ailleurs quelques exemples des décrets qui furent rendus par le gouvernement provisoire : décrets du 25 février (1) déliant de leur serment au roi les fonctionnaires ; rendant aux ouvriers « auxquels il appartient » le million de la liste civile; abolissant la peine de mort en matière politique; décret du 26 qui proroge les échéances de dix jours (2); décret du 1er mars supprimant à l'avenir le serment des fonctionnaires (3); décret du 3, réduisant la durée de la journée de tra-

(1) *Moniteur* du 26 février.
(2) *Moniteur* du 27 février.
(3) *Moniteur* du 2 mars.

vail et supprimant le marchandage (1); décret du 27 avril abolissant l'esclavage aux colonies (2); plus les décrets établissant la liberté de la presse, reconnaissant les droits d'association, de réunion et de pétition. Beaucoup de ces décrets sont célèbres et édictent des mesures considérables qui sont laissées normalement à la décision des assemblées législatives.

Parfois, en des matières importantes, mais pas plus que celles précédemment indiquées, le gouvernement provisoire a cependant eu des scrupules ; témoin la déclaration insérée au *Moniteur* du 1er mars : « Le gouvernement provisoire, — Déclare que tout système nouveau de politique doit se résumer dans un système nouveau de crédit et d'impôt; — Que le système de taxe de la République française doit avoir pour objet une répartition plus équitable des contributions publiques... Le gouvernement provisoire est résolu à proposer sincèrement à l'Assemblée nationale un budget établi sur les principes qui précèdent; mais il croit de son devoir le plus rigoureux de rappeler aux citoyens que tout système d'impôt ne saurait être décidé par un gouvernement provisoire; qu'il appartient aux délégués de la nation tout entière de juger souverainement à cet égard; que toute autre conduite impliquerait de sa part la plus téméraire usurpation... » (3). Le gouvernement provisoire manifeste ici ses doutes sur l'exactitude de la volonté du peuple, telle que l'a exprimée la foule des insurgés.

Quant à la forme républicaine du gouvernement, nous savons que, malgré son assurance, le gouvernement provisoire n'avait osé l'instituer que sous condition de ratification. Instituer une forme de gou-

(1) *Moniteur* du 3 mars.
(2) *Moniteur* du 2 mai.
(3) *Moniteur* du 1er mars.

vernement comme il l'avait fait, c'est-à-dire pour un avenir indéterminé, pour tous les gouvernants qui viendraient après lui, c'est en effet assigner des cadres, très larges sans doute, mais pourtant des cadres à l'organisation des différents pouvoirs, c'est commencer à constituer. Quoique se sentant fort de l'appui de la foule, quoique s'attribuant une capacité législative presque sans bornes, le gouvernement provisoire n'avait pas cru pouvoir aller jusqu'au bout, constituer si peu que ce fût de manière définitive. En 1830, le lieutenant-général avait observé à cet égard une réserve plus grande encore; décrétant que la nation reprenait ses couleurs, il avait seulement reconnu le déplacement des bases du pouvoir, sans indiquer quelles seraient les formes du nouveau gouvernement; aussi n'y a-t-il, de ce côté-là, aucun doute qu'il ne fût resté de fait jusqu'au rétablissement de la Monarchie. Mais, dira-t-on, agissant comme il agissait, le gouvernement provisoire de 48 ne se constituait-il pas lui-même, sauf à être réputé de fait le jour où serait refusée à sa proclamation un caractère définitif? Restait-il de fait? N'inscrivait-il pas en tête de ses décrets les mots « République française » ? Sans doute, mais il demeurait bien de fait, car si c'est commencer à constituer que de proclamer qu'un régime politique existe désormais, il faut, pour qu'il y ait constitution réelle, produisant effet, des dispositions qui réglementent ce régime et assurent sa survivance aux individus; or cela manquait au gouvernement provisoire, cela manqua même, on le verra, à l'Assemblée nationale qui recueillit sa succession. Bien mieux, le gouvernement provisoire présenta toujours les dehors d'une dictature; s'il se proclamait République, il n'était même pas l'ébauche d'une République; il n'en méritait le nom que parce qu'il en voulait être le précurseur et lui préparer la voie. A sup-

poser que la proclamation de la République par ce gouvernement reçût ensuite le complément qui la rendrait loi constitutionnelle, elle ne serait du moins loi constitutionnelle que d'un gouvernement postérieur au gouvernement provisoire et à l'Assemblée subséquente. Voilà établi le caractère tout platonique de la proclamation de la République à l'égard du gouvernement provisoire.

Or, ce dernier réservait précisément le droit de maintenir ou non la République à une Assemblée constituante élue par le peuple. Voyons pour l'instant comment cette Assemblée jugea la proclamation de la République par le gouvernement provisoire. Nous examinerons plus loin le titre de cette Assemblée et de l'ensemble gouvernemental dont elle fut le principal organe.

L'Assemblée nationale répondit dès sa séance d'ouverture, le 4 mai, aux désirs du gouvernement provisoire. Le citoyen Berger avait la parole pour un rapport sur les élections de la Seine; il profita de l'occasion pour prendre incidemment l'initiative de cette résolution fondamentale : « Monsieur le Président, puisque j'ai l'honneur d'avoir la parole, je demande à ajouter quelques mots. — Citoyens... au nom de tous les députés de la Seine, j'ai l'honneur de proposer à l'Assemblée le projet de proclamation suivant : « L'Assemblée nationale, — Fidèle interprète des sentiments du peuple qui vient de la nommer, — Avant de commencer ses travaux, — Déclare *au nom du peuple français* et à la face du monde entier, que la République proclamée le 24 février 1848 est et restera la forme du gouvernement de la France. (Oui ! Oui ! — Acclamations unanimes et prolongées)... Vive la République ! » — De toutes parts : « Vive la République ! Vive la République ! » Longues et chaleureuses accla-

mations. Toute l'Assemblée se lève d'un mouvement spontané en criant : « Vive la République ! » (1).

Ce n'est là que la première explosion d'une joie délirante engendrée chez tous par la conviction que s'ouvre une ère nouvelle, indéfinie, et par la perspective de lendemains magnifiques, tout rayonnants de liberté et de fraternité. Les manifestations se renouvelèrent aussi vives, aussi frénétiques pendant toute la durée de la séance (2); la moindre intervention à la tribune

(1) *Moniteur* du 5 mai 1848.

(2) « Le citoyen Clément Thomas : ... Si vous aviez été consultés d'avance, vous auriez tous approuvé cette adresse; par conséquent, c'est une adresse que l'on fait à la France au nom de l'Assemblée tout entière. (Vive et unanime approbation)... — Le citoyen Germain Sarrut : ... Je suis fâché de trouver cette proposition à la suite d'un rapport sur les élections d'un département. C'est à la face du monde entier qu'il fallait solennellement proclamer l'avènement perpétuel de la République fraternelle démocratique avec tous les développements moraux et matériels que la justice et l'équité comportent. (Oui, oui! Très bien! très bien! Vive la République!) Je demande donc que nos acclamations actuelles ne soient que l'expression d'un mouvement qu'il nous a été impossible de contenir... (Oui, oui. Bravo, bravo), mais je demande que dans une réunion prochaine, l'Assemblée nationale vienne, comme un seul homme, proclamer et jurer, non par des paroles, mais par des actes, par le cœur, vienne proclamer la République démocratique, une et indivisible, la République démocratique et fraternelle (Immense acclamation. Bravo.) — Le citoyen Emmanuel Arago : ...Il n'y a pas d'ajournement possible pour cela : Vive la République! (Toute l'Assemblée en masse et debout : Vive la République! Vive la République!) — Le citoyen Démosthènes Ollivier : Je demande qu'il soit constaté au procès-verbal que nos acclamations ont été faites à l'unanimité. (L'Assemblée tout entière se lève dans un immense mouvement d'approbation.) — Un représentant du peuple : La République est un fait heureusement accompli; je ne comprendrais pas qu'elle pût être mise en discussion. — De toutes parts : Elle ne l'est pas. — Le citoyen Barbès : Il faut ajouter que la République n'avait besoin d'aucune nouvelle proclamation. Le 24 février, le premier acte du peuple, en reconquérant sa souveraineté, a été de proclamer la République. Il ne dépend plus de personne de mettre son existence en doute. Nous sommes les *serviteurs du peuple*, nous n'avons ici qu'à acclamer sa volonté : Vive la République une, indivisible, démocratique et sociale. (Les cris de Vive la République! éclatent de toutes parts.) — Le citoyen président : La proclamation de la République ne peut être mise en discussion. Personne ici ne peut plus douter de

pour appuyer la proposition Berger ou en établir l'inutilité après la proclamation populaire de la République est prétexte à de nouveaux vivats. « On a calculé, dit de la Gorce, que la République fut, dans cette séance, acclamée dix-sept fois. » L'enthousiasme des nouveaux représentants atteignit un tel degré de véhémence que nous qui n'en fûmes pas témoins, nous aurions presque envie d'en sourire. Conduire un débat dans de telles conditions était fort difficile; de plus, tous étaient réellement pénétrés de l'idée que le peuple, sinon dans la rue, du moins par les adhésions officielles des communes de France, avait déjà proclamé la République, que le gouvernement provisoire s'était borné à enregistrer l'expression de la volonté générale; on pensait enfin que la République était le « fait nécessaire », inévitable, le résultat d'une élaboration naturelle. Aussi les représentants passèrent-ils à la vérification de leurs pouvoirs, sans avoir ratifié réellement la décision si importante et déjà constituante, quoiqu'insuffisante pour former une constitution à elle seule, du gouvernement provisoire. Comme disait l'un d'eux, ils avaient « salué » la République préexistante

la République. — De toutes parts : Non! non! Vive la République! — Le citoyen Vignerte : Il ne s'agit pas de proclamer la République, mais de la saluer... La République a été proclamée dans toute la France; toutes les communes ont adhéré à la République par des procès-verbaux. Vous autres citoyens, vous avez tous déclaré que vous étiez républicain, et vous n'êtes ici que parce que vous êtes républicains (Bravo)...— Le citoyen Trélat : Il y a aujourd'hui quelque chose de beaucoup plus significatif que les votes, que les acclamations réitérées que nous avons entendues... la République était un *fait nécessaire*, et la preuve la plus éclatante qu'elle était nécessaire, un fait scientifique, un fait de longue élaboration et de long travail, c'est qu'ici même elle *est proclamée*, dans cette enceinte, après la proclamation de toute la France, à côté d'une salle où elle était en contestation il y a deux mois... Citoyens, *pas de nouvelle proclamation*. La République est connue de tous, elle est saluée de toutes parts; c'est un fait nécessaire, inévitable... Vive la République! — De toutes parts : Vive la République! » (*Moniteur* du 5 mai 1848.)

à leur réunion : cela suffisait. Et ainsi fut fondé rétroactivement sur la seule volonté populaire directe, mais très irrégulièrement constatée, le pouvoir constituant du gouvernement provisoire. L'Assemblée reconnaissait au Gouvernement provisoire plus de droits qu'il n'avait prétendu lui-même en avoir. Il avait, en effet, proclamé la République en s'autorisant des acclamations de la foule, mais sous réserve d'une ratification du peuple qu'il promettait de consulter tout de suite. Cette consultation prenant la forme de l'élection d'une Constituante, c'était justement la ratification de cette Assemblée que le gouvernement provisoire escomptait. Et celle-ci la jugeait inutile.

### § 2. *Gouvernement de l'Assemblée Nationale Constituante*

Nous sommes ainsi amené à examiner le titre de l'Assemblée elle-même, car enfin si elle s'est crue apte à juger un acte du gouvernement provisoire, c'est qu'elle estimait sa légitimité supérieure à celle de ce gouvernement.

Or, en premier lieu, cette Assemblée était-elle bien un gouvernement de fait? était-elle illégale? ses droits, ses pouvoirs n'étaient-ils pas régis, définis par une loi ?

Elle était illégale, il serait superflu de le démontrer, relativement à la Charte de 1830; nous savons que le gouvernement provisoire, qui appelait cette Assemblée par son décret du 5 février 1848, avait franchement répudié la Charte; les conditions d'éligibilité, ainsi que d'électorat, étaient absolument différentes; les élections eurent lieu au suffrage universel, faisant « d'un seul coup passer le pouvoir politique d'un corps de 250.000 privilégiés à une masse de 9.395.000 électeurs » (1) ;

(1) *Lavisse et Rambaud. Histoire générale*, t. XI, p. 13.

tous les Français âgés de 21 ans avaient droit de prendre part au scrutin; à partir de 25 ans, ils étaient tous éligibles (1); enfin, il n'y avait plus de Charte à limiter les pouvoirs de cette Assemblée par celle de la Chambre des Pairs et du Roi : inutile d'insister davantage. Relativement au gouvernement provisoire, l'Assemblée nationale ne se trouvait fondée non plus sur aucune loi : le décret qui convoquait les électeurs établissait le suffrage universel, mais pour un cas spécialement prévu, pour l'élection de l'Assemblée, non indéfiniment et pour tous les cas semblables. Ne s'étant pas installée elle-même, elle n'avait pu davantage se présenter appuyée sur sa propre loi. Elle était gouvernement de fait.

Le principe qui la légitimait est ici clair et ne prête pas à discussion; c'est la souveraineté du peuple, la volonté du peuple, de tous les individus composant le peuple. Lamartine s'était écrié à la Chambre dès les premières minutes de la révolution : « Le gouvernement provisoire aura pour mission ...de convoquer le pays tout entier, tout ce qui porte *dans son titre d'homme* les droits de citoyen » (2). Réalisant sa promesse, quoique sans hâte, le gouvernement appliquait évidemment les principes au nom desquels il l'avait formulée. Ledru-Rollin avait prétendu restaurer les fondements de la Constitution de 1791. On faisait mieux, on ressuscitait Rousseau lui-même, sinon dans toutes ses conséquences, du moins dans certaines de ses idées essentielles. Si la nation formait encore une personne morale, c'était comme faisceau des volontés individuelles possédant indivisément la souveraineté et participant comme telles à son exercice; mais cette participation se bornait à l'élection de représentants. Nous avons eu

(1) *Moniteur* du 5 et du 6 mars.
(2) *Lavisse et Rambaud, ibid.* et *Moniteur* du 25 février 1848.

plusieurs fois l'occasion de montrer le gouvernement provisoire préférant le titre d'une Assemblée issue d'une élection régulière à son propre titre; et avant tout, nous savons qu'à cause de cette sorte d'infirmité, il a voulu n'être que provisoire parce qu'il ne se reconnaissait, en droit, qu'une autorité provisoire. Rappelons-nous seulement ce passage typique du rapport lu par Lamartine à la séance du 6 mai : « Notre première pensée a été d'abréger cet interrègne, en convoquant aussitôt la représentation nationale, *en qui seule* résident le droit et la force. » Quant aux représentants, ils acceptaient parfaitement le caractère éminent dont on voulait les revêtir; nous avons déjà remarqué que le seul fait de juger de haut le gouvernement provisoire et de lui décerner un satisfecit national le prouve surabondamment. Le rapport de soumission dans lequel nous les avons vus se tenir, lors de leur première réunion, à l'égard de la volonté nationale, indique simplement qu'ils n'ont pas méconnu leur origine; et, en effet, non seulement c'est dans la volonté du peuple qu'ils puisent tout leur droit, mais ils sont représentants du peuple au sens étroit du mot, ils sont issus d'un suffrage direct, ils se regardent, avec raison, presque comme les porte-parole du peuple entier ; ils se sentent donc moralement tenus de se préoccuper des volontés de leurs électeurs. Mais une fois respecté ce qu'ils considèrent comme une décision populaire déjà prise, tout en se conformant aux directions générales que leur a tracées le peuple, ils estiment, avec raison également, tenir lieu du peuple lui-même, pouvoir agir et décider aussi librement que lui. Le gouvernement provisoire les a réunis pour leur remettre tous les pouvoirs qu'il détenait, et les laisser exercer en outre le pouvoir constituant immédiatement reçu du peuple, c'est-à-dire pour qu'ils réunissent en leurs mains tous les attributs de la souve-

raineté ; le peuple les a élus dans une intention conforme à celle du gouvernement provisoire. Le décret du 4 mars convoquant les électeurs portait en effet : « Le gouvernement provisoire de la République, voulant remettre le plus tôt possible aux mains d'un gouvernement définitif les *pouvoirs qu'il exerce* dans l'intérêt et par le commandement du peuple, Décrète : Art. 1er. Les Assemblées électorales de canton sont convoquées au 9 avril prochain pour élire les représentants du peuple à l'Assemblée nationale qui doit décréter la Constitution. »

Aussi ne nous étonnerons-nous pas en entendant la suite de la proposition déjà citée du citoyen Dornès à la séance du 8 mai (1) : « L'Assemblée Nationale Constituante étant investie de la *souveraineté populaire* dans sa plénitude, le Gouvernement provisoire né de la Révolution de Février cesse d'exister » (2). Toute l'Assemblée accueillit cette phrase comme l'expression d'un principe incontestable, d'une pensée très naturelle. En 1848, à ce moment-là, la légitimation du gouvernement de fait par la volonté du peuple avait décidément envahi les milieux gouvernementaux, tout le monde semblait l'admettre; l'Assemblée s'appuyant dans le pays sur une base beaucoup plus large qu'en 1830, représentait effectivement bien davantage la volonté du peuple entier et ne songeait pas à se réclamer de l'intérêt, de la nécessité; quant à la légalité, il eût été puéril de vouloir s'en couvrir, on ne l'essaya point.

C'est donc comme représentant la volonté nationale en sa plénitude, comme l'ayant, en quelque sorte, endossée à la place du peuple entier que l'Assemblée légiféra et constitua, c'est-à-dire organisa et régla par une loi le gouvernement définitif.

(1) V. le début, ci-dessus, p. 571.
(2) *Moniteur* du 9 mai.

C'est en cette qualité, que dans la séance du 10 mai, pour parer au défaut de constitution, elle élut sur la proposition de Dornès une commission exécutive de cinq membres ou plutôt ressuscita le gouvernement provisoire, mais avec des pouvoirs délégués par elle; les cinq commissaires furent Arago, Garnier-Pagès, Marie, Lamartine et Ledru-Rollin. Ils formèrent le nouveau pouvoir exécutif, de fait comme l'Assemblée dont il émanait.

Ce pouvoir exécutif collectif fut remplacé par un pouvoir exécutif à une seule tête quand le général Cavaignac, d'abord ministre de la Guerre, lui succéda, nommé aussi par l'Assemblée le 28 juin, après la guerre civile. C'était, en somme, un nouveau gouvernement, toujours de fait, puisque rien n'était réglé de façon indéfinie. L'autorité du premier comme du second était estimée légitime parce que découlant, indirectement cette fois, de la volonté du peuple.

La loi constitutionnelle fut votée le 12 novembre. Elle ne fut pas appliquée tout de suite en son entier. Le pouvoir exécutif prit naissance le 10 décembre 1848; ce jour-là Louis-Napoléon Bonaparte fut élu par le peuple président de la nouvelle République. L'Assemblée nationale subsista auprès de lui comme législative jusqu'à la fin du printemps suivant. On eut cette combinaison originale d'un pouvoir exécutif légal à côté d'un pouvoir législatif de fait, quoique regardé comme possédant une légitimité très supérieure à celle du gouvernement provisoire. C'était, à considérer l'ensemble gouvernemental, le quatrième gouvernement depuis le mois de février. A partir du 23 mai 1849 seulement, l'Assemblée législative ayant à cette date remplacé la Constituante, le gouvernement fut de nouveau fondé

tout entier sur une loi et cessa d'être de fait. Nous n'avons plus à nous en occuper.

### § 3. *La Presse.*

Si nous tournons les yeux du côté de la presse, nous apercevons qu'au contraire du gouvernement provisoire lui-même, elle paraît généralement compter pour rien la volonté du peuple dans sa légitimation, et qu'elle y oppose les droits de l'Assemblée nationale fondés, eux, sur la volonté populaire. C'est la nécessité qui, d'après elle, légitime le Gouvernement provisoire, mais une nécessité étroite, limitant ses attributions aux mesures indispensables, chacun se faisant d'ailleurs de cette nécessité une conception plus ou moins rigoureuse.

Seule, George Sand écrit dans la *Cause du peuple* (1), à propos d'une circulaire de Ledru-Rollin : « L'acte du ministre tranchait franchement dans l'exercice de cette souveraineté [la souveraineté du peuple] qu'il ne pouvait pas avoir la prétention de s'approprier comme individu, mais dont il se regardait à bon droit comme l'expression et le *mandataire*. Ceux qui se sont récriés contre cet « abus de pouvoir » n'ont donc point admis le principe fondamental de la souveraineté du peuple. Ils l'ont nié tacitement, et pourtant ils se disaient républicains... On se fait contre l'expression sacrée du *vœu populaire* une arme, vraiment étrange, de la légalité. Quelle légalité ? celle d'hier ? Mais c'est pour la détruire que nous avons fait des barricades, renversé la monarchie, proclamé la république, *élu* un gouvernement provisoire. »

(1) Premier numéro du 9 avril 1848, p. 4, 2e col.

Par contre, l'*Ere Nouvelle*, le journal de Lacordaire et d'Ozanam, des catholiques libéraux, porte, en son numéro du 20 avril 1848, ce qui suit : « Avec tous les bons citoyens, nous voulons que l'autorité du gouvernement provisoire soit respectée. Nous n'avons aucun regret de la dictature que la force des choses a jetée entre ses mains... Mais le gouvernement provisoire s'est trop aisément et trop souvent laissé entraîner à des actes qui engagent l'avenir de la République sans avoir pour excuse les *nécessités du présent*... Certes, nous n'entendons contester ni la valeur ni l'opportunité de l'antique formule « Caveant consules »; mais l'omnipotence qu'elle confère n'a d'application légitime qu'aux périls du moment; l'interpréter d'une autre manière, même lorsque l'usage qu'on en fait est excellent en soi, n'est-ce pas empiéter sur les prérogatives des représentants que la France tout entière va si prochainement se choisir? Ainsi, pourquoi décréter la suppression de l'impôt du sel à partir du 1er janvier 1849? Cette date dit assez qu'il n'y avait pas urgence, et nous craignons beaucoup que l'Assemblée ne voit, dans une pareille précipitation, une atteinte portée à sa dignité et peut-être à ses droits. A propos de l'acte de proclamation de la République, la même feuille observait déjà le 19 avril : « Si tous les cœurs ne l'ont pas saluée avec amour, toutes les raisons se sont inclinées devant elle comme devant une nécessité sociale... Il serait bien aveugle celui qui ne voudrait pas voir dans ce jugement froid et raisonné de la conscience générale la légitimité de la révolution nouvelle. »

L'*Assemblée Nationale* (1), s'adressant aux membres du Gouvernement provisoire, s'écrie : « Dans les questions d'ordre public, dans l'administration de la justice,

(1) Numéro du 3 mars 1848.

dans les fonctions normales de chaque département ministériel, employez toute votre puissance souveraine quoique improvisée; nul ne vous reprochera votre fermeté et votre vigueur; dans toutes les questions qui intéressent le sort et l'avenir des travailleurs, l'activité agricole, industrielle ou commerciale, la liberté de la pensée, personne, même parmi vos adversaires... ne pourra vous accuser de précipitation et d'abus de mandat et de pouvoir. Mais, dans tout le reste, consultez l'opinion de la France;... N'oubliez point que le salut de la France et de la liberté est dans l'Assemblée nationale... préparez toutes les questions, mais ne décidez rien. »

De même encore, *Les Débats* (1) : « Il nous semble qu'on se fait une fausse idée de la mission du gouvernement provisoire, quand on lui demande d'organiser la France. Ce gouvernement est *dictatorial par nécessité*; il est limité par le caractère essentiellement passager de ses pouvoirs de circonstance. S'agit-il de mesures urgentes et qui ne souffrent pas de retard, soit pour rétablir le crédit et la confiance, soit pour assurer l'ordre et la tranquillité publique? Le gouvernement provisoire peut tout; il réunit les droits ordinairement partagés entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif; il n'a à consulter que les principes généraux de la justice et de la raison. Lui opposer la loi dans ce cas, c'est ne pas comprendre que toutes les lois sont suspendues par le fait, ou que du moins l'*impérieuse nécessité* des circonstances domine en ce moment toutes les lois. On peut blâmer une mesure parce qu'elle n'est pas bonne ou parce qu'elle n'est pas nécessaire, mais non parce qu'elle est illégale. Qu'y a-t-il, en effet, de légal dans la situation où nous sommes ?

(1) Numéro du 27 mars 1848.

Ainsi le gouvernement provisoire et le ministre des Finances ont eu parfaitement le droit d'ajouter 45 centimes à la contribution directe. Est-ce que cela est légal? Nullement; mais cela était nécessaire eu égard à l'état du Trésor. Tout ce qui concerne les élections n'est-il pas essentiellement du ressort de la loi ? Personne cependant ne s'est avisé de dénier au gouvernement provisoire le droit de rendre un décret électoral, sauf à l'Assemblée nationale à fixer définitivement notre législation en cette matière... Il y a eu abus, l'opinion publique l'a du moins jugé ainsi, lorsque le ministre de l'Intérieur a voulu faire participer les agents qu'il envoie dans les départements aux pouvoirs dictatoriaux du gouvernement provisoire... L'opinion a en général sanctionné, sinon comme parfaitement bonnes, du moins comme nécessaires, la plupart des mesures qui ont été prises par le gouvernement provisoire. Quelques-unes même ont été accueillies par d'unanimes applaudissements, telle que l'abolition de la peine de mort en matière politique, par exemple... tout retard, au-delà du nécessaire, dans les élections, ne serait donc plus un acte de dictature; ce serait un acte d'usurpation... Tous ses actes sont provisoires, comme il l'est lui-même. Toutes ses décisions et toutes ses mesures sont des décisions et des mesures d'urgence et non des lois... l'Assemblée nationale seule en fera. On pourrait demander comment le gouvernement provisoire, s'il n'a pas le droit de faire des lois, a eu celui de proclamer la République. La réponse serait sans doute que c'est la révolution elle-même en renversant le trône, que c'est le peuple qui a proclamé la République, et que la France s'est associée à cet acte de souveraineté populaire. Nous n'entrerons point, quant à nous, dans cette question, convaincus, comme nous le sommes d'ailleurs, que l'Assemblée

nationale ratifiera ce qui a été fait; nous ne parlons que des actes journaliers du gouvernement. Ce ne sont pas des lois; ce sont des mesures comme on en prend dans une ville en état de siège, pour le salut de tous. Il faut obéir; on reverra, on discutera plus tard... Nous admettrions difficilement que le gouvernement provisoire eût le droit, non pas de prendre telle ou telle mesure financière ou administrative, mais de bouleverser, à lui seul, sans le concours de l'Assemblée nationale, tout notre système de finances, d'administration, d'éducation publique. La nécessité, *l'urgence*, voilà le cercle dans lequel le gouvernement peut étendre sans danger son autorité dictatoriale; voilà les limites naturelles de sa juridiction. *Il n'a pas à organiser*; *l'Assemblée nationale organisera*; il a à empêcher la désorganisation. Ce n'est pas un gouvernement proprement dit; ce serait un gouvernement monstrueux que celui qui réunit tous les droits; c'est un pouvoir de circonstance et de nécessité... »

Ainsi, les journaux de l'époque s'accordent en général pour ne voir dans le gouvernement provisoire qu'un gouvernement de fait à légitimité très restreinte, tandis que le gouvernement de l'Assemblée nationale, quoique aussi de fait, est considéré comme possédant la quasi-plénitude de la légitimité : pour la proclamation de la République seule, en dehors des actes d'urgence, l'*Ere Nouvelle* et les *Débats* reconnaissent au gouvernement un droit spécial, dont la base est, pour la première, la nécessité, et, pour les seconds, l'évidente volonté du pays : sur ce point, les *Débats* se tirent, au reste, d'affaire, par l'idée de ratification. Mais, généralement, la ratification n'est réclamée par personne : les actes du gouvernement provisoire comme lui-même valent spontanément, par nécessité.

§ 4. *Autres écrits.*

En ce qui concerne les écrits plus importants que les articles de journaux touchant la légitimité des gouvernements de fait de 1848, nous n'avons trouvé que fort peu de choses dans les auteurs ayant quelque notoriété.

Sur la question du droit du gouvernement provisoire de proclamer la République, voici ce que dit *Louis Blanc*, l'un des acteurs du drame : « Le premier problème à résoudre était : « La Républque sera-t-elle proclamée? oui ou non? » MM. Ledru-Rollin, Flocon et moi, nous entendions formellement qu'elle le fût... Les deux opinions qui, tout d'abord, divisèrent le Conseil, se peuvent résumer ainsi : « Paris n'est pas la France. Le principe même de la souveraineté du peuple demande qu'on ait recours au suffrage universel, avant de prendre une décision aussi grave... » — « Vous dites que Paris n'est pas la France : il faut s'entendre... A travers Paris, c'est la France qui parle... Un gouvernement républicain étant celui qui tire sa légitimité de la volonté nationale seule, exprimée d'une manière formelle, à la différence du gouvernement monarchique, qui repose sur le consentement tacite, c'est-à-dire supposé du peuple, il est clair que « souveraineté du peuple » et « république » sont des termes qui rentrent l'un dans l'autre. La nation tout entière ne saurait repousser la forme républicaine sans abdiquer par ce fait sa propre souveraineté... bien plus, sans confisquer scandaleusement le droit des générations à venir; d'où la conclusion qu'en proclamant la République, Paris fait ce que la France ne saurait défaire par la voie du suffrage universel, qu'à la condition de le détruire » (1).

(1) *Louis Blanc. Histoire de la Révolution de* 1848, t. I, p. 83 et 84.

Dans ce passage, on trouve d'abord l'idée, déjà rencontrée, que la volonté du peuple de Paris exprimait celle de la France. On trouve ensuite cette autre idée que, étant précisément admis le principe de la souveraineté de la volonté nationale, la nation, le peuple, — car c'est bien de tout le peuple et de tous ceux qui le composent qu'il s'agit ici, — n'a pas le droit d'abdiquer cette souveraineté, et que les individus qui, en un jour de tempête, se sont saisis du gouvernail, doivent le conserver jusqu'à ce qu'ils soient assurés que le peuple a abandonné toute idée liberticide. Nous n'insisterons pas : nous avons exposé plus haut, *in abstracto*, ces théories (1). Il nous suffira de montrer comment Louis Blanc les appliquait au gouvernement de 48.

« A peine sorti de l'acclamation populaire, dit-il, le Gouvernement provisoire avait eu à se demander comment il se définirait lui-même. Se considérerait-il comme une autorité dictatoriale, consacrée par une révolution devenue nécessaire et n'ayant à rendre ses comptes au suffrage universel qu'après avoir fait tout le bien qui était à faire? Bornerait-il, au contraire, sa mission à convoquer immédiatement l'Assemblée nationale, en se renfermant dans les mesures d'urgence, dans des actes d'administration d'une portée secondaire? De ces deux partis, le dernier avait sans contredit quelque chose de plus régulier, de moins hasardeux : il mettait à l'abri de tout soupçon le désintéressement du Gouvernement provisoire; il nous sauvait à demi du reproche d'usurpation. Ce fut celui auquel se rangea le Conseil. Pour moi, j'avais une opinion entièrement opposée à celle qui prévalut, et je regardais l'adoption de l'autre parti comme devant exercer la plus heureuse influence sur les destinées de la Répu-

(1) V. ci-dessus, p. 258 s.

blique nouvelle... Ainsi donc, considérant l'état d'ignorance profonde et d'asservissement moral où les campagnes en France vivent plongées..., la supériorité numérique du peuple ignorant des campagnes sur le peuple éclairé des villes, je pensais : Que nous aurions dû reculer le plus loin possible le moment des élections; qu'il nous était commandé de prendre, dans l'intervalle, et cela hautement, hardiment, sauf à en répondre sur nos têtes, l'initiative des vastes réformes à accomplir, réserve faite, pour l'Assemblée nationale, du droit de raffermir ensuite ou de renverser notre œuvre, d'une main souveraine. Nous aurions, de la sorte, mis le temps de notre parti. Nous aurions pu agir, avec toute la force que donne l'exercice du pouvoir, sur cette nation française si vive, si intelligente, si prompte à suivre les impulsions généreuses... Quand la souveraineté du peuple, dès l'abord reconnue et proclamée, aurait été appelée autour des urnes, elle se serait trouvée avoir fait son éducation. » (1) On voit que Louis Blanc avait de la liberté du peuple une conception singulièrement despotique, très favorable au gouvernement où les événements lui avaient donné place.

Les principes que nous avons exposés dans la première partie de notre travail, *Stuart Mill* en fait application au gouvernement provisoire de 1848, dans sa brochure *La Révolution de 1848 et ses détracteurs*, écrite pareillement à l'*Histoire* de Louis Blanc, en vue de répondre au pamphlet d'un lord anglais (2). Stuart Mill qui, nous le savons, juge le droit de liberté variable avec le temps et le peuple, pose d'abord ce dilemme : « Ou le gouvernement de Louis-Philippe devançait

(1) *Histoire de la Révolution de* 1848, t. I, p. 303.

(2) Stuart Mill répondit à lord Brougham, et Louis Blanc à lord Normanby.

tellement l'intelligence publique qu'il ne pouvait être compris et apprécié, ou il s'obstinait à lui barrer le chemin, et alors il méritait de tomber » (1). Puis, ayant essayé de démontrer que la Monarchie de Juillet ne suivait pas les progrès de l'esprit public (2), tout en reconnaissant que la France n'était guère préparée à la République, il croit que celle-ci devait se faire, parce que seule forme de gouvernement capable de remplacer la Monarchie constitutionnelle désormais vieillie (3), et il conclut, touchant la conduite des républicains qui formaient le gouvernement provisoire, en faveur de leur droit à se maintenir à la direction des affaires publiques sans l'assentiment du peuple; non parce qu'ils auraient eu, comme aux yeux de Louis Blanc, le devoir d'implanter la République envers et contre tous, mais parce qu'ils avaient, du moins, celui de préparer les voies à un gouvernement populaire à l'avènement duquel les circonstances présentes obligeaient, à un gouvernement que le peuple aurait droit de rejeter, mais pour lequel il avait, désormais, témoigné des préférences (4).

(1) *La Révolution de* 1848, p. 10.

(2) *La Révolution de* 1848, p. 14 et suiv.

(3) Même ouv., p. 37.

(4) *La Révolution de* 1848, p. 43 : « Quelle devait être la conduite d'hommes accoutumés à considérer la République... comme le régime le mieux approprié à leur pays?... Se trouvant soudain placés, par une insurrection due aux partisans de leurs idées, en position de diriger, pour un temps au moins, le cours des événements, ne devaient-ils rien tenter dans l'intérêt de leurs opinions?... Devaient-ils se borner à conserver le *statu quo* jusqu'à ce qu'il plût à la majorité de sortir de son apathie, pour opter spontanément entre ce que les chefs tenaient pour les meilleures ou les pires institutions?... *Les principes libéraux de ces hommes leur défendaient d'imposer despotiquement*, en eussent-ils le pouvoir, *leurs opinions politiques* à une majorité réfractaire et leur commandaient de soumettre tous leurs actes à la ratification d'une Assemblée librement et loyalement élue. Mais la souveraineté du peuple n'implique pas l'abdication des individus... Plus les hommes de 48 étaient fermement résolus à reconnaître le pouvoir de

Ainsi, pour Stuart Mill comme pour Louis Blanc, en dépit de certaines divergences, malgré des principes différents somme toute, ce qui fondait la légitimité du gouvernement provisoire, de ses actes, c'était la protection de ce que tous deux appelaient « souveraineté du peuple », la création d'un régime de liberté politique, c'était la liberté sous une de ses faces, mais indirectement, en tant que but nécessaire.

la majorité, même hostile à leurs idées, plus ils devaient s'efforcer de convaincre cette majorité. Leur tâche principale était de républicaniser l'esprit public, d'employer tous les moyens, sauf la violence ou la fraude, pour que les élections prochaines amenassent une Chambre de sincères républicains. Et, puisque le succès était au moins douteux, il était prudent à eux de prendre, en attendant, le plus possible de bonnes et utiles mesures; des mesures telles que la future Assemblée hésitât à les annuler, si elle ne devait pas être capable de les prendre elle-même. »

# CHAPITRE XII

## Dictature de Louis - Napoléon Bonaparte après le coup d'Etat du 2 décembre 1851.

Cette dictature eut pour causes effectives l'ambition et l'esprit aventureux de Louis-Napoléon qui sut exploiter le mécontentement populaire contre les mesures peu démocratiques de l'Assemblée nationale, et mettre à profit les maladresses et l'inertie de cette dernière. — Le prince-président invoqua comme raison justificative de son coup d'Etat la violation par l'Assemblée de la volonté souveraine du peuple. Il légitima son pouvoir par la nécessité et la même volonté tenue pour rétroactive. A son pouvoir constituant en particulier il donna expressément pour base la volonté du peuple directement consulté dans ce but; son attitude montre qu'il le jugeait aussi légitimé par la nécessité. — La jurisprudence fait appel à la volonté du peuple; — Auguste Comte, à la nécessité et au progrès.

### § 1. *Les faits; légitimité du gouvernement de fait d'après son auteur.*

La Constitution, œuvre de l'Assemblée constituante, fut promulguée au *Moniteur* par décret du 4 novembre 1848, et solennellement en place publique le 12 novembre suivant. Elle posait, dans son article 18, que « tous les pouvoirs publics... émanent du peuple »; par son article 20, le peuple français déléguait le pouvoir législatif à une assemblée unique, élue pour trois ans au suffrage universel et direct (art. 24); et par ses articles 43 et 45, le peuple français déléguait le pouvoir exécutif à un président de la République élu pour quatre ans par le même mode de suffrage; l'article 64 permettait au pré-

sident de nommer et révoquer les ministres à son gré; l'article 50 mettait l'armée à sa disposition; il lui défendait seulement de la commander en personne; d'un autre côté, l'article 51 lui interdisait de dissoudre ou de proroger l'Assemblée nationale.

De cet ensemble de prescriptions et de l'esprit aventureux et ambitieux du prince que les suffrages du peuple eurent l'imprudence d'appeler à la présidence le 10 décembre 1848, résultèrent des difficultés insolubles qui entraînèrent la chute de la Constitution. En effet, Louis-Napoléon, le cerveau toujours hanté du souvenir glorieux de son oncle, et du regret de ses propres échecs lors de ses tentatives pour reconquérir le pouvoir, devait inévitablement essayer de mettre à profit les circonstances exceptionnellement favorables qui s'offraient à lui; l'Assemblée parut s'ingénier à servir ses desseins.

L'article 25 de la Constitution disposait : « Sont électeurs, sans condition de cens, tous les Français âgés de 21 ans et jouissant de leurs droits civils et politiques », et l'article 27 : « La loi électorale déterminera les causes qui peuvent priver un Français du droit d'élire et d'être élu. » Le 13 juin 1849, cent vingt députés de la gauche, dont M. Ledru-Rollin, avaient mis en accusation le président de la République et le ministère, pour avoir ordonné l'expédition contre la République romaine et violé ainsi l'article 5 de la Constitution, qui promettait de ne porter atteinte à la nationalité d'aucun peuple; ils avaient, en même temps, appelé le peuple aux armes; l'appel n'avait pas été entendu et la tentative avait pitoyablement avorté; Ledru-Rollin s'était enfui, cinquante députés avaient été condamnés à des peines diverses (1). Des

(1) *De la Gorce. Hist. de la Seconde République française*, tome II, p. 161 et suiv.

élections complémentaires eurent lieu à cette occasion, en mars 1850, et elles envoyèrent à l'Assemblée des représentants des opinions les plus avancées; l'Assemblée prit peur, et en dépit de l'article 25 ci-dessus, mais par une application forcée de l'article 27, elle soumit le droit de vote à de telles conditions de domicile, et exigea la justification de leur accomplissement par des moyens tels, qu'elle éloigna des scrutins près de trois millions d'électeurs; le coup fut très sensible à la démocratie; l'Assemblée, en majorité légitimiste, et pour ce motif déjà peu sympathique à cette partie de la population, la désaffectionna complètement.

Le prince-président, et une sorte de camarilla civile et militaire dont il s'était peu à peu entouré, suivaient attentivement tous ces symptômes; Louis-Napoléon flattait le peuple, et par des voyages continuels, soignait sa popularité (1); dans ses discours, il laissait entendre que l'Assemblée s'agitait et parlait sans faire œuvre utile; aux ouvriers il exposait ses plans de réforme sociale (2); il comblait l'armée d'attentions. Pendant ce temps, l'Assemblée marchandait la dotation de la présidence et le prince trouvait moyen d'exciter en sa faveur la pitié publique (3). Pendant ce temps aussi, un mouvement de pétitions commençait et s'étendait dans le pays, en faveur de la révision de la Constitution; il avait particulièrement pour but d'obtenir la rééligibilité du président et d'éviter ainsi ce qu'on appelait la crise de 1852, c'est-à-dire l'élection d'un nouveau président, et les troubles qu'on craignait devoir l'accompagner. Un débat s'engagea dans l'Assemblée sur la question de révision : le vote qui suivit ne

(1) Ouv. et tome cit., p. 359 et suiv.
(2) Ouv. et tome cit., p. 423.
(3) *De la Gorce*, ouv. et tome cit., p. 341 et suiv.

donna pas à la révision la majorité légale des trois quarts; ce fut partie remise.

Or, sur tous les points où il y avait eu conflit entre le président et l'Assemblée, les articles de la Constitution que nous avons signalés semblaient rédigés exprès pour empêcher tout accommodement; le président, après s'être montré partisan de la restriction du suffrage universel, penchait ouvertement, nous l'avons vu, vers l'opinion contraire; il désirait ardemment la révision de la Constitution qui aurait comblé ses vœux. Et il lui était strictement interdit de dissoudre l'Assemblée; et aucun article de la Constitution n'établissant la responsabilité des ministres devant l'Assemblée, le président pouvait les maintenir tant que bon lui semblerait; de toutes façons, les rapports des deux pouvoirs devaient se tendre chaque jour davantage. Quand on sait que l'un d'eux cherchait à aggraver la situation dont il espérait tirer parti, redoutant surtout les limites que lui imposait la Constitution, on ne s'étonne point que les choses soient allées de mal en pis. A l'ouverture d'une nouvelle session de l'Assemblée, le 4 novembre, le président fit lire un message où il signalait les progrès menaçants de la démagogie et proposait comme remède la restitution du suffrage à tous par l'abrogation de la loi du 31 mai (1). Le 13 novembre, l'Assemblée s'y refusa (2). Le conflit était arrivé à la phase aiguë. L'Assemblée s'attendait à un coup d'Etat; trois questeurs déposèrent une proposition aux termes de laquelle le droit de requérir la force armée serait reconnu au président; le 18 novembre (3), la proposition fut repoussée. Une sorte de fatalité dictait les décisions de l'Assemblée, tandis que Louis-Napo-

(1) *De la Gorce*, ouv. et tome cit., p. 475.
(2) *De la Gorce*, ouv. et tome cit., p. 476.
(3) *De la Gorce*, ouv. et tome cit., p. 477 et suiv.

léon, voyant approcher l'échéance légale de son retour à la vie privée, se disposait à garder le pouvoir, au mépris de la loi. L'Assemblée s'épuisait en discussions stériles; le président réglait, avec son petit état-major de fidèles, Saint-Arnaud, ministre de la guerre, Magnan, commandant l'armée de Paris, de Maupas, préfet de police, de Morny, qui devait s'emparer de l'Intérieur, les moindres détails du coup qu'il préparait.

Le 1er décembre 1851, comme si tout avait porté les esprits à une calme insouciance, il y avait bal à l'Elysée. Louis-Napoléon paraissait l'homme le plus tranquille du monde. Vers onze heures du soir il se retira dans son cabinet de travail avec ses acolytes, et les dernières dispositions furent prises. Les ouvriers de l'Imprimerie Nationale, gardés à vue, durent imprimer, pendant la nuit, les proclamations du prince au pays. Seize représentants, dont on craignait l'influence, et particulièrement Thiers, Bedeau, Changarnier, Lamoricière, Cavaignac, furent arrêtés le 2 dès la première heure et enfermés à Mazas. A cinq heures du matin, le Palais-Bourbon était occupé par le colonel Espinasse, dévoué au prince; on envoyait deux questeurs, M. Baze et le général Leflô, rejoindre leurs collègues en prison. Entre six et sept heures, de Morny s'emparait du ministère de l'Intérieur, dont le titulaire, de Thorigny, se voyait remercié. Dans la matinée, les troupes de la banlieue arrivaient et étaient dirigées sur les points stratégiques (1).

L'une des pièces imprimées de la manière que nous savons et aussitôt affichées était un décret, ainsi conçu : « ... Art. 1er. L'Assemblée nationale est dissoute. — Art. 2. Le suffrage universel est rétabli. La loi du 31 mai est abrogée. — Art. 3. Le peuple français est convoqué

(1) *De la Gorce*, ouv. et t. cit., p. 500 et suiv.

dans ses comices, à partir du 14 décembre jusqu'au 21 décembre suivant... »

Quand les représentants apprirent les événements, ce décret leur enleva toute incertitude sur la portée des mesures prises contre l'Assemblée; la plupart songèrent aussitôt à la résistance; ils coururent les uns chez les autres pour se concerter. Plusieurs représentants de la gauche, dont Victor Hugo, se réunirent du côté des Batignolles; un assez grand nombre d'autres se retrouvèrent chez Odilon Barrot; ils y rédigèrent une protestation, puis furent bientôt dispersés par la troupe. L'heure avançant, les représentants se portèrent vers le Palais-Bourbon; une centaine de la droite se réunirent rue de Lille, chez M. Daru; une soixantaine parvinrent à pénétrer dans le Palais même; les uns et les autres furent violemment dispersés.

Vers onze heures, deux cent cinquante représentants se rallièrent à la Mairie du X$^{e}$ arrondissement, et alors commença une délibération aussi régulière que possible. Berryer, devenu l'âme du mouvement, propose le décret suivant : « L'Assemblée nationale décrète que Louis-Napoléon Bonaparte est déchu de la présidence de la République, et qu'en conséquence le pouvoir exécutif passe de plein droit à l'Assemblée nationale. » Le décret est voté à l'unanimité; de même, la nomination d'Oudinot au commandement de l'armée de Paris, de même toute une série de mesures destinées à sauvegarder la liberté et le pouvoir de l'Assemblée. Mais les soldats arrivent, de plus en plus nombreux; le général Forey ordonne à l'Assemblée de se dissoudre; elle refuse; les représentants sont faits prisonniers en masse. La résistance légale est vaincue.

Légale, la résistance l'était en effet pleinement; l'article 32 de la Constitution portait : « L'Assemblée nationale détermine le lieu de ses séances. » La réunion

de la Mairie du X^e^ était donc légale. Le décret prononçant la déchéance du président n'était, d'ailleurs, que la reproduction de l'article 68 : « Toute mesure par laquelle le Président de la République dissout l'Assemblée nationale, la proroge ou met obstacle à l'exercice de son mandat, est un crime de haute trahison. — Par ce seul fait, le président est déchu de ses fonctions; les citoyens sont tenus de lui refuser obéissance; le pouvoir exécutif passe de plein droit à l'Assemblée nationale. » La résolution de l'Assemblée était donc parfaitement constitutionnelle; saisissant tous les pouvoirs, on ne peut pas dire que, comme lors des précédentes révolutions, le pouvoir législatif se transformait en gouvernement de fait; il suivait une loi, la loi existante.

Le président, au contraire, transgressait manifestement le dernier article cité; il transgressait aussi l'article 36 : « Les représentants du peuple sont inviolables. Ils ne pourront être recherchés, accusés ni jugés en aucun temps pour les opinions qu'ils auront émises dans le sein de l'Assemblée nationale. » Abrogeant de sa propre autorité la loi du 31 mai, il violait l'article 19 « La séparation des pouvoirs est la première condition d'un gouvernement libre », et aussi l'article 20 déjà vu qui confiait le pouvoir législatif à l'Assemblée. Enfin et surtout, il annonçait ouvertement son intention de modifier la Constitution par des voies autres que la voie constitutionnelle, et il méconnaissait ainsi l'article 111 qui réglait les formes de la revision; ou, pour mieux dire, il avouait renverser la Constitution et vouloir en mettre une autre à la place.

En effet, la proclamation affichée à côté du décret ci-dessus reproduit, s'exprimait de la manière suivante : « ... L'Assemblée, qui devait être le plus ferme appui de l'ordre, est devenue un foyer de complots... elle attente au pouvoir que je tiens directement du peuple...

je l'ai dissoute, et je rends le peuple entier juge entre elle et moi... Aujourd'hui que le pacte fondamental n'est plus respecté de ceux-là mêmes qui l'invoquent sans cesse, et que les hommes qui ont déjà perdu deux monarchies veulent me lier les mains, afin de renverser la République, *mon devoir est de déjouer leurs perfides projets, de maintenir la République et de sauver le pays* en invoquant le jugement solennel du seul souverain que je reconnaisse en France : le peuple... donnez-moi les moyens d'accomplir la grande mission que je tiens de vous. Cette mission consiste à fermer l'ère des révolutions en satisfaisant les besoins légitimes du peuple et en le protégeant contre les passions subversives. Elle consiste surtout à créer des institutions qui survivent aux hommes et qui soient enfin des fondations sur lesquelles on puisse asseoir quelque chose de durable. — Persuadé que l'instabilité du pouvoir, que la prépondérance d'une seule Assemblée sont des causes permanentes de trouble et de discorde, je soumets à vos suffrages les bases fondamentales suivantes d'une Constitution que les Assemblées développeront plus tard : 1° Un chef responsable nommé pour dix ans. — 2° Des ministres dépendant du pouvoir exécutif seul. — 3° Un Conseil d'Etat formé des hommes les plus distingués, préparant les lois et en soutenant la discussion devant le Corps législatif. — 4° Un corps législatif discutant et votant les lois nommé par le suffrage universel, sans scrutin de liste qui fausse l'élection. — 5° Une seconde Assemblée, formée de toutes les illustrations du pays, pouvoir pondérateur, garde du pacte fondamental et des libertés publiques. Ce système, créé par le premier Consul au commencement du siècle, a déjà donné à la France le repos et la prospérité, il les lui garantirait encore. Telle est ma conviction profonde. Si vous la partagez, déclarez-le par vos suffrages. —

Si je n'obtiens pas la majorité de vos suffrages, alors je provoquerai la réunion d'une nouvelle Assemblée, et je lui remettrai le mandat que j'ai reçu de vous... Mais si vous croyez que la cause dont mon nom est le symbole, c'est-à-dire la France régénérée par la Révolution de 1789 et organisée par l'empereur, est toujours la vôtre, proclamez-le en consacrant mes pouvoirs » (1).

Cette sorte de maintien conditionnel de la Constitution, auquel fait allusion le dernier paragraphe, n'était rien moins que constitutionnel; le président n'avait aucun droit de la suspendre de la sorte; quant au changement de la Constitution autrement que par une Assemblée *ad hoc*, quant à cette intervention directe du peuple, c'était une violation flagrante du pacte qu'en termes vagues Louis-Napoléon accusait l'Assemblée de violer : la proposition d' « une » Constitution, sans souci de « la » Constitution rend d'ailleurs superflus tous autres commentaires.

La foule qui lut les affiches ne s'y trompa point, mais fut généralement indifférente ou même favorable; l'Assemblée avait perdu tout prestige. Seuls quelques républicains, parmi lesquels le représentant Baudin, tentèrent un soulèvement, construisirent des barricades; l'armée, comblée de largesses par le prince, les écrasa avec une rigueur impitoyable; Baudin fut tué. De véritables insurrections qui eurent lieu dans plusieurs départements du Midi n'eurent pas plus de succès (2).

Le 4 décembre était publié au *Moniteur* le décret suivant : « Le Président de la République, considérant que la souveraineté réside dans l'*universalité des citoyens*... Art. 1er. Le peuple français est solennellement convoqué

(1) *Moniteur* du 3 décembre 1851, p. 3019.
(2) *De la Gorce*, p. 527 et suiv.

dans ses comices, le 14 décembre présent mois, pour accepter ou rejeter le plébiscite suivant : « Le peuple français veut le maintien de Louis-Napoléon Bonaparte, et lui délègue les pouvoirs nécessaires pour établir une Constitution sur les bases proposées dans sa proclamation du [2; celle que nous connaissons]. Art. 2. Sont appelés à voter tous les Français âgés de 21 ans, jouissant de leurs droits civils et politiques. »

Pour établir le gouvernement nouveau, Louis-Napoléon s'adjugeait une bonne part du pouvoir constituant. Et il laissait l'autre, la moins considérable, au peuple, tout en le proclamant souverain suprême. Suivant les traditions napoléoniennes, c'était lui qui posait les grandes lignes de la Constitution. Et après avoir demandé au peuple de les approuver par quelques réponses fort peu explicites, ce serait encore lui qui les développerait, s'étant fait accorder dans ce but des pouvoirs très larges. Un peu comme dans la Constitution consulaire de l'an VIII, si la souveraineté populaire occupait la base, elle n'atteignait le sommet que bien amoindrie, pour ainsi dire stérilisée. Le prince-président, sans doute, avait été élu par le peuple, mais non en vue de l'œuvre constituante qu'il assumait. Ce qu'il plaçait à la racine de son pouvoir constituant, pour tout ce qui en échapperait au peuple, c'était ce avec quoi nous constaterons tout à l'heure qu'il prétendait légitimer son autorité en général avant toute ratification, à savoir les circonstances, une sorte de nécessité. A cette réserve près, il est juste de dire que la volonté du peuple fut estimée et affirmée seul fondement véritable de ce pouvoir comme en 1848, mais par là même qu'elle ne se prononça pas avant toute besogne constituante, le principe de la souveraineté du peuple eut, dans la réalité des faits, et pour un spectateur impartial, à subir un certain recul en 1851, par rapport à la position qu'il avait acquise en 1848.

La réforme constitutionnelle ayant été agitée dès le coup d'Etat, nous nous sommes trouvé amené à parler du pouvoir constituant plus tôt que d'ordinaire.

Examinons maintenant ce qui légitimait l'action gouvernementale de Louis-Bonaparte dans les autres domaines.

La loi constitutionnelle étant détruite et aucune autre ne la remplaçant encore, on se trouvait évidemment en plein état de fait. Louis-Bonaparte décrétait et légiférait à la fois sur toutes les matières sans que son pouvoir eût de limites légales. Nous avons transcrit la plus grande partie de sa proclamation pour montrer, en même temps que la violation par lui de la Constitution de 1848, les principes qu'il invoquait pour légitimer le coup d'Etat, et ses suites, c'est-à-dire son gouvernement personnel provisoire; on a pu voir que c'était le salut de la République (*lato sensu*) d'abord, et ensuite, d'une manière plus générale, le salut du pays menacé par les excès démagogiques. Il croyait y puiser une sorte de *droit d'insurrection* contre une constitution qui favorisait elle-même une véritable rébellion des représentants contre le peuple. C'était, en somme, une sorte de nécessité atténuée, non encore ici la nécessité étroite de l'ordre momentané, mais les intérêts plus lointains, supérieurs, présentés comme insusceptibles d'autres remèdes que son pouvoir : dans cette œuvre de régénération, Louis-Napoléon voyait, prétendait-il, son devoir; ce devoir légitimait, à ses yeux, son autorité dictatoriale.

Cependant, elle ne la légitimait pas assez, pensa-t-il sans doute; ayant invoqué les principes de 1789, il voulut y conformer autant que possible sa conduite. Le peuple ne lui avait pas donné ses pouvoirs, le 2 décembre 1851; et il avait, en attendant que la nouvelle Constitution fût acceptée par ce peuple et appliquée, rendu des

décrets sur des matières importantes laissées ordinairement aux délibérations des assemblées; il avait, sur d'autres, promulgué de véritables lois. Ainsi, le 11 décembre, il avait autorisé la perception des impôts et revenus indirects jusqu'au 1er avril 1852 et ouvert aux ministres un crédit provisoire sur l'exercice 1852; il avait, le 18 février 1852, rétabli l'autorisation préalable et le cautionnement pour les journaux politiques et économiques.

Le peuple ayant, dans les journées des 20 et 21 décembre, accepté les bases constitutionnelles que lui avait proposées Louis-Napoléon, par près de 7.500.000 oui, contre à peine 700.000 non, Louis-Napoléon édifia et promulgua le 14 janvier 1852 la nouvelle Constitution de la République. Or, il y inséra un article 58, ainsi conçu : « La présente Constitution sera en vigueur à dater du jour où les grands corps de l'Etat qu'elle organise seront constitués. — *Les décrets rendus par le Président de la République, à partir du 2 décembre jusqu'à cette époque, auront force de loi.* » Les corps de l'Etat auxquels il est fait allusion furent constitués le 29 mars 1852. L'état de fait cessa pourtant, croyons-nous, dès la promulgation du 14 janvier. L'art. 58 statuait pour « le Président de la République » et non pour Louis-Napoléon en particulier; il pouvait régir un nombre indéterminé de personnes et de cas pendant toute la durée de son application. La Constitution était à double effet; pendant la période antérieure à la formation des corps constitués, elle rendait légale la dictature du prince-président; ensuite ne serait plus constitutionnelle que l'action combinée des différents organes de l'Etat.

Quant aux actes de Louis-Napoléon antérieurs au 14 janvier, si elle ne pouvait les empêcher d'avoir été inconstitutionnels et de fait, du moins elle les légitimait.

C'était le recours à la légitimation par la volonté du peuple entier, et par sa volonté rétroactive, toute

autre combinaison ayant été jugée impossible; en face de la nation, Louis-Napoléon estimait évidemment que c'était là le vrai titre de la légitimité de son gouvernement, du 2 décembre jusqu'à l'avènement de la nouvelle République. Mais il faut remarquer que la volonté du peuple avait accordé cette ratification sans le savoir, car rien, dans les bases proposées par la proclamation antérieure, ne l'avait laissé prévoir : Louis-Napoléon ratifiait ses propres actes en vertu des pouvoirs très larges qu'il estimait lui avoir été délégués « pour établir une Constitution ».

Dans cette Constitution, faite à dessein, fut glissé un article qui permit de recourir encore au peuple, dans le but d'ériger l'Empire, sans faire de nouveau coup d'Etat : « Art. 32. Sera soumise au suffrage universel toute modification aux bases fondamentales de la Constitution. » Ce fut ainsi la main même du peuple qui posa légalement la couronne impériale sur le front de Louis-Napoléon, le 2 décembre 1852 : ce changement de régime ne rentre pas dans notre étude. Pour la première fois, alors, sous les Bonapartes, l'intervention du peuple ne fut pas seulement « légale » au sens de Rousseau, c'est-à-dire base légitime d'une loi, mais réellement constitutionnelle.

Descendons des sphères gouvernementales dans les prétoires et interrogeons les philosophes. Que pensent-ils de la légitimité du prince-président, du 2 décembre 51 au 14 janvier 52?

### § 2. *Jurisprudence et doctrine.*
### 1° *Arrêt de la Chambre criminelle de la Cour de Cassation* (1).

Cet arrêt du 27 janvier 1855 a plutôt trait, à vrai dire, à la période légale de la dictature présidentielle

(1) *Sirey*, 1855, I, 465.

qu'à la période de fait. Mais comme la légalité dont il y est question, à cause de son caractère provisoire ordinaire aux gouvernements de fait, pourrait donner lieu à des doutes, il est intéressant de remarquer que les magistrats ont déclaré Louis-Napoléon constitutionnellement législateur à partir du 14 janvier. De plus, ils font incidemment application de certains principes à la période de fait; et à ce titre leur décision appartient évidemment au domaine de nos recherches.

L'arrêt considère comme validant les actes du président dictateur la disposition de la Constitution du 14 janvier 1852 qui les vise expressément et il reconnaît à ces actes, en vertu de cette Constitution, la valeur de lois.

Des individus prévenus de détournements au préjudice de l'administration de la Marine avaient été renvoyés par la Chambre des mises en accusation compétente devant les tribunaux maritimes, en vertu du décret présidentiel du 26 mars 1852, qui déférait aux tribunaux maritimes les auteurs et complices de certains crimes et délits. Les accusés se pourvurent en cassation, fondant leur premier moyen (le seul qui nous intéresse) sur ce que ce décret aurait été contraire au principe maintenu par les articles 1er et 56 de la Constitution du 14 janvier 1852, qui veut que les citoyens ne puissent être distraits de leurs juges naturels.

Voici, sur ce point, l'arrêt de la Chambre criminelle de la Cour de Cassation : « Attendu qu'il résulte de la Constitution de 1791, titre 3, chapitre 5, art. 5, que les citoyens ne peuvent être distraits des juges que la loi leur assigne, par aucune commission, ni par d'autres attributions et évocations que celles qui sont déterminées par les lois; — Que, si la Constitution du 14 janvier 1852 a maintenu, par ses art. 1 et 56, les principes

proclamés en 1789 et les lois en vigueur qui ne sont pas contraires à ses dispositions, elle a en même temps déclaré, par son art. 58, que les décrets rendus par le président de la République, à partir du 2 décembre jusqu'à l'époque de sa mise en activité, auraient force de loi; — Que le décret du 26 mars 1852, rendu dans cet intervalle et émanant du chef de l'Etat, alors investi par la Constitution du pouvoir législatif, a la puissance et le caractère d'une loi; — Que par conséquent l'attribution qu'il a faite aux tribunaux maritimes... doit être considérée comme une attribution légale, obligatoire pour les tribunaux et pour les citoyens; — D'où il suit qu'en renvoyant devant qui de droit les demandeurs en cassation... l'arrêt attaqué a fait une saine application de la loi en vigueur dans cette matière... Rejette, etc. »

L'arrêt du 25 août 1832 rapporté ci-dessus (1) avait établi la légitimité du lieutenant-général, celle des Chambres étant laissée hors de cause, sur ce que ce gouvernement était « reconnu »; se conformant aux conclusions de l'avocat général qui avait dit qu'à la chute de Charles X, le principe de la souveraineté du peuple avait repris tout son empire, elle semblait donner à ce mot « reconnu » le sens d' « accepté par la souveraineté du peuple », au moins telle qu'elle était appliquée alors, c'est-à-dire représentée, souveraineté de l'intérêt plutôt que de la volonté de la nation. En 1855, la Cour de Cassation, à moins de borner à la stricte légalité la vertu légitimante de la Constitution de 1852, sans essayer de remonter à la légitimité de la légalité même, plaçait cette légitimité dans la volonté du peuple exprimée par le plébiscite du mois de décembre précédent : c'était un pas de la jurispru-

(1) V. p. 533 ci-dessus.

dence vers les doctrines des publicistes que nous avons appelés révolutionnaires. Elle suivait l'évolution des sphères gouvernementales.

### 2° *Auguste Comte.*

C'est dans son application à la dictature du 2 décembre 51 que nous allons saisir la doctrine dont nous connaissons déjà les grands traits. Les meilleurs critiques croient maintenant impossible de continuer à opposer, comme ce fut longtemps la mode, l'œuvre des débuts de Comte et celle de ses dernières années (1).

Auguste Comte parle en ces termes du gouvernement personnel de Louis-Bonaparte : « Tous ceux qui avaient activement participé au régime constitutionnel (de 1830)... auraient dû être, il y a quatre ans, irrévocablement écartés de la scène politique, comme incapables ou indignes de diriger notre République. Mais un aveugle entraînement leur confia, de toutes parts, la suprématie d'une Constitution qui consacrait directement l'omnipotence parlementaire. Le vote universel étendit même aux prolétaires les ravages intellectuels et moraux de ce régime, bornés jusqu'alors aux classes supérieures et moyennes. Au lieu de la prépondérance qu'il devait reprendre, le pouvoir central, qui perdait ainsi les prestiges d'inviolabilité et de perpétuité, gardait pourtant la nullité constitutionnelle qu'ils voilaient auparavant. — Réduit à une telle extrémité, ce pouvoir nécessaire vient heureusement de réagir avec énergie contre une intolérable situation... L'instinct populaire a laissé tomber sans défense un régime anarchique.

(1) Cf. *Emile Faguet* : « Auguste Comte »; *Revue des Deux-Mondes*, juillet-août 1895, p. 304 et suiv.

On sent de plus en plus, en France, que la constitutionnalité convient seulement à une prétendue situation monarchique, tandis que *notre situation républicaine permet et exige la dictature.* La plus sage des dix Constitutions promulguées depuis 1789 vient d'ailleurs de régulariser, quoique toujours empiriquement, cette dictature républicaine, en sorte qu'elle puisse se modifier paisiblement suivant les vraies exigences sociales et d'après les saines lumières théoriques » (1). Il ajoute ailleurs : « Il ne faut maintenant conserver d'autre assemblée politique que celle qui, dispensée de tout office législatif, consacrera le premier mois de sa session triennale à voter l'ensemble du budget, et les deux autres à contrôler les comptes antérieurs » (2). « Notre dernière crise a fait, ce me semble, dit-il encore, irrévocablement passer la République française de la phase parlementaire qui ne pouvait convenir qu'à une révolution négative, à la phase dictatoriale, seule adaptée à la révolution positive, d'où résultera la terminaison graduelle de la maladie occidentale, d'après une conciliation décisive entre l'ordre et le progrès » (3).

L'opinion très originale que Comte exprime de manière parfois si étrange, c'est en somme la légitimité parfaite du gouvernement du 2 décembre, voire sa supériorité sur les gouvernements légalement constitués qui le précédaient : là même réside la base de sa légitimité.

(1) *Système de politique positive*, t. II, p. XXVI.
(2) Ouv. cit., t. IV, p. 393.
(3) Ouv. cit., t. II, p. XXVI.

# CHAPITRE XIII

## Gouvernements de fait de 1870-1871 : 1° Gouvernement de la Défense nationale. 2° Gouvernements de l'Assemblée nationale et des divers pouvoirs exécutifs.

Ces gouvernements sont le complément l'un de l'autre. — Le premier est né de la décision des députés républicains en face du désarroi gouvernemental causé par la défaite de Sedan. On a pensé à la fois, en l'érigeant, s'insurger en quelque sorte contre l'empereur en raison de ses fautes et combler la vacance du pouvoir impérial insuffisamment représenté. On a fondé ensuite sa légitimité sur la volonté du peuple de Paris, régulièrement comprise en tant que les députés de la capitale étaient membres du gouvernement, et irrégulièrement comprise en tant qu'on la jugeait exprimée par la foule parisienne qui avait manifesté le 4 septembre; c'est au nom de ce principe que le gouvernement de la Défense a exercé un pouvoir de nature constituante en proclamant la République. Il s'est pourtant légitimé surtout par la nécessité d'une direction à la tête du pays envahi; et c'est en vertu de ce second principe qu'il a exercé tous les pouvoirs. — Ainsi a pensé aussi l'Assemblée nationale en qui le gouvernement de la Défense voyait et qui s'estimait elle-même un gouvernement d'une légitimité supérieure, comme fondée sur la souveraineté nationale régulièrement consultée. Se prétendant investie de la plénitude de cette souveraineté, en dépit de l'objet spécial que lui assignait l'armistice, l'Assemblée nationale a non seulement transformé plusieurs fois l'ensemble de son gouvernement de fait et communiqué sa légitimité aux Exécutifs successifs, mais exercé le pouvoir constituant réel. — Ce droit lui fut d'ailleurs vivement contesté, tant par certains de ses membres que par des journalistes et publicistes.

### § 1. *Gouvernement de la Défense nationale.*

Le 26 juillet 1870, au moment de son départ pour l'armée, Napoléon avait nommé, par décret, sa « bien-

aimée Epouse, l'Impératrice » Eugénie, Régente. Il semble qu'il y ait eu là violation de la Constitution impériale : le sénatus-consulte du 20 août 1870, soumis à un plébiscite le 8 mai, et accepté par le Peuple, portait que désormais tout changement de la Constitution était réservé au Peuple (1), sur la proposition de l'empereur. La Régence avait été créée par simple décret, par « lettres patentes », dont il devait simplement être donné communication « au Sénat, qui les fera transcrire sur ses registres » (2). Sans doute, — et c'était là la justification de l'acte de l'empereur à ses propres yeux, — il avait suivi dans l'institution de la Régence les formes établies par le sénatus-consulte organique du 17 juillet 1856 (3), mais ce sénatus-consulte supposait le décès de l'empereur, et il n'y avait même pas abdication qu'on pût assimiler à mort. Toutefois, s'il y eut violation de la Constitution, précisément parce que l'empereur n'était pas mort et n'avait pas abdiqué, il paraît impossible de soutenir qu'un gouvernement de fait ait existé à partir de ce moment-là; les Constitutions de l'Empire continuaient à s'appliquer au fonctionnement du pouvoir législatif; relativement au titulaire de l'autorité impériale, aucune atteinte n'était portée à l'ordre de succession. Tout ce qu'on pouvait reprocher à l'empereur, c'était d'exercer le pouvoir, sans que rien l'y autorisât, par mandataire. Le reproche eût encore été grave et eût vraiment équivalu à un renversement de la Constitution impériale si l'empereur, se consacrant uniquement aux opérations militaires, avait laissé toute latitude à l'impératrice; c'eût été, en réalité, la substitution d'un pouvoir exécutif non prévu par les Constitutions au pouvoir exé-

(1) A. 44. (*Journal Officiel* du 23 avril 1870.)
(2) *Journal Officiel* du 27 juillet 1870.
(3) *Moniteur* du 20 juillet 1856.

cutif constitutionnel. Mais l'empereur, dans son décret, dans ses lettres patentes, circonscrivait étroitement les pouvoirs de l'impératrice, et lui donnait le titre de régente, sans en faire une régente véritable, telles que celles qu'on a vues maintes fois dans l'histoire; il en usait plutôt comme d'un exécuteur matériel de ses volontés déjà arrêtées : « Nous avons résolu de conférer, comme Nous conférons par ces présentes, disait le décret, à notre bien-aimée Epouse l'Impératrice, le titre de Régente, pour en exercer les fonctions dès que nous aurons quitté notre capitale, en conformité de Nos instructions et de Nos ordres, tels que nous les aurons fait connaître dans l'ordre général de service que Nous aurons établi et qui sera transcrit sur le livre d'Etat. Entendons qu'il soit donné connaissance à nos ministres desdits ordres et instructions, et qu'en aucun cas l'Impératrice ne puisse s'écarter de leur teneur dans l'exercice des fonctions de Régente. — Voulons que l'Impératrice préside en notre nom le conseil des ministres. Toutefois, Notre intention n'est pas que l'Impératrice Régente puisse autoriser de sa signature la promulgation d'aucune loi autre que celles qui sont actuellement pendantes devant le Sénat, le Corps législatif et le Conseil d'Etat, Nous référant à cet égard au contenu des ordres et instructions mentionnés ci-dessus » (1). L'impératrice était fondée de pouvoirs de l'empereur pour des actes spécialement prévus; l'empereur restait le maître; le gouvernement impérial continuait; le tort de Napoléon, c'était d'en avoir pris à son aise avec la Constitution, non de l'avoir violée en ce qui concernait les bases fondamentales du gouvernement, et encore moins d'avoir établi un gouvernement de fait.

(1) *Journal Officiel* du 27 juillet 1870.

Dans la nuit du 6 août, on commençait à connaître dans Paris nos premiers désastres de Forbach et de Frœschwiller; le 7, toute la France était informée (1). Les Chambres furent convoquées en session extraordinaire et s'assemblèrent le 9 août (2). Ce jour-là, M. Emile Ollivier annonça officiellement au Corps législatif nos revers; le ministère mis en minorité démissionna (3).

Jules Favre développa une proposition révolutionnaire, dont le dispositif était ainsi conçu : « La Chambre arrête qu'un Comité exécutif de quinze membres, choisis dans son sein, sera investi des pleins pouvoirs du gouvernement pour repousser l'invasion étrangère » (4); c'était la suspension de l'empereur jusqu'à la paix au nom des nécessités de la défense; c'était la suspension évidemment inconstitutionnelle; la proposition fut repoussée.

Le 3 septembre, la nouvelle de la capitulation de Sedan transpira dans Paris; sous l'impression qu'elle produisit, Jules Favre monta à la tribune : « Où est l'Empereur? demanda-t-il. Communique-t-il avec ses ministres? Leur donne-t-il des ordres? » Le ministre de la guerre, comte de Palikao, répondit : « Non ! » Jules Favre continua : « La réponse que vient de faire M. le Ministre de la Guerre me suffit et désintéresse le débat de cette grande question. Le gouvernement ayant cessé d'exister... Ce qu'il faut en ce moment, ce qui est sage, ce qui est indispensable, c'est que tous les partis s'effacent devant un nom représentant la France, représentant Paris, un nom militaire, le nom

(1) *Jules Simon. Souvenirs du 4 septembre. Origine et chute du second Empire*, p. 237.

(2) *J. Simon*, ouv. cit., p. 240.

(3) *J. Simon*, ouv. cit., p. 243.

(4) *J. Simon*, ouv. cit., p. 244.

d'un homme qui vienne prendre en main la défense de la patrie » (1). Jules Favre n'avait pas fait de proposition formelle. Il avait constaté la vacance du gouvernement et la nécessité de mettre le général Trochu à la tête de la défense. La Chambre s'ajourna au lendemain. Il y eut des mouvements tumultueux dans la capitale; des colonnes de manifestants parcouraient les voies publiques en criant « La déchéance ! La déchéance ! » A une heure du matin, dans la nuit du 3 au 4, nouvelle séance du Corps législatif. M. de Palikao déclara en peu de mots que l'armée avait capitulé et que l'empereur était prisonnier, et il pria la Chambre de s'ajourner immédiatement à une heure de l'après-midi. Jules Favre lui demanda de prendre en considération la motion suivante : « Art. 1er. Louis-Napoléon Bonaparte et sa dynastie sont déclarés déchus des pouvoirs que leur a conférés la Constitution. — Art. 2. Il sera nommé par le Corps législatif une Commission composée de... qui sera investie de tous les pouvoirs du gouvernement, et qui aura pour mission expresse de résister à l'invasion et de chasser l'ennemi du territoire. — Art. 3. M. le général Trochu est maintenu dans les fonctions de gouverneur général de la ville de Paris. » La proposition fut accueillie par un profond silence; un seul député, M. Pinard (du Nord), s'écria : « Nous pouvons prendre des mesures provisoires; nous ne pouvons décréter la déchéance. » C'était le rappel à la Constitution. La séance fut levée sur-le-champ (2).

Le 4 septembre, toute la population était sur pied, dans une exaltation extrême; la foule encombrait les abords du Palais-Bourbon (3).

(1) *Jules Simon*, ouv. cit., p. 343.
(2) *J. Simon*, ouv. cit., p. 364.
(3) *J. Simon*, ouv. cit., p. 367 et suiv.

Les ministres pensaient d'abord proposer au nom de la régente la nomination d'une Commission par le Corps législatif; cette Commission désignerait les ministres qui auraient à leur tête le comte de Palikao comme « lieutenant-général » de la Régence; devant l'opinion manifestée avant la séance par tous les députés, sans en excepter les impérialistes, ils comprirent qu'ils ne pouvaient plus parler de régence, ni d'impératrice; celle-ci consultée acquiesça à leur désir, se supprimant elle-même. Dès lors, un des organes fondamentaux du gouvernement devait être remplacé suivant des voies entièrement inconstitutionnelles, sans qu'on pût recourir pour les régulariser à un mandat précis de l'empereur; on sortait absolument de la loi. Mais gardant Palikao, on restait sous la main des gens du gouvernement impérial, ce que la majorité même aurait voulu éviter. Cependant elle se sentait incapable d'accepter le mot de déchéance. Thiers apaisa les scrupules de tout le monde, en remplaçant dans la proposition de Jules Favre les mots « vu la vacance du trône » par ceux très peu compromettants de « vu les circonstances ».

La séance fut ouverte à une heure un quart. M. de Palikao déposa son projet de loi dont voici le texte : « Art. 1er. Un Conseil de gouvernement et de défense nationale est institué. Ce Conseil est composé de cinq membres. Chaque membre de ce Conseil est nommé à la majorité absolue par le Corps législatif. — Art. 2. Les ministres sont nommés sous le contre-seing des membres de ce Conseil. — Art. 3. Le général comte de Palikao est nommé lieutenant-général de ce Conseil. »

Thiers déposa aussi le sien : « Vu les circonstances, la Chambre nomme une Commission de gouvernement et de défense nationale. — Une Constituante sera convoquée dès que les circonstances le permettront. »

Quarante et quelques députés de tous les partis de la Chambre l'avaient signé; on a là une preuve de ce qu'est la force des mots; c'était la déchéance à peine voilée, mais on ne la nommait pas, et cela suffisait à rendre le calme aux âmes timorées.

Et cependant, une dernière inquiétude restait au fond de certains esprits : « Il s'agissait seulement, dit M. Daru, de savoir si le Corps législatif s'emparerait du pouvoir par une sorte de coup d'Etat parlementaire; ou si, au contraire, il chercherait à s'entendre avec le gouvernement, pour que la transmission du pouvoir, des mains de l'impératrice régente aux mains de l'Assemblée, se fît régulièrement » (1).

Puérilité, faiblesse ou galanterie française, peut-être les trois en même temps, on prétendait remplacer une révolution manifeste par une transmission en formes qui n'aurait pas été moins révolutionnaire; on mettait à l'écart la loi constitutionnelle, on inaugurait un gouvernement de fait. En effet, s'il y avait abdication d'un gouvernement encore réellement existant, on se trouvait cette fois dans le cas prévu par le sénatus-consulte du 17 juillet 1856; or, à qui appartenait de nommer le Conseil de régence qu'exigeait l'âge du prince impérial? Au Sénat spécialement convoqué; et encore, remarquons-le, ce devait être un Conseil de régence aux membres expressément désignés par le sénatus-consulte de 1856, et non un Conseil de gouvernement quelconque, composé suivant la fantaisie du moment par le Corps législatif; le gouvernement de fait allait commencer.

Il n'était pas réservé aux députés de tirer les conséquences de leur initiative. La foule n'avait cessé d'augmenter autour du Corps législatif; les gardes

(1) *J. Simon*, ouv. cit., p. 378.

nationaux en armes s'y étaient mêlés en grand nombre; l'armée de ligne chargée de protéger le Palais donnait des signes de flottement; le général qui la commandait la fit retirer; la garde municipale elle-même, sur laquelle tous les gouvernements avaient coutume de compter, leva la crosse en l'air; les employés du Corps législatif ne furent bientôt plus maîtres de refuser l'entrée; les gardes nationaux étant parvenus à s'introduire dans le Palais, la foule suivit, envahit tout, brisant les portes et criant : « A bas l'Empire ! A bas le Corps législatif ! Vive la République ! » Les députés étaient à ce moment réunis dans leurs bureaux, en train de nommer la Commission chargée du rapport sur la proposition Thiers; une quinzaine seulement, dont le président et le comte de Palikao, se trouvaient dans la salle.

Gambetta monta à la tribune et adjura les manifestants de respecter la représentation nationale, et de laisser les députés reprendre leurs places et continuer en toute liberté leur délibération. Crémieux, Picard, Cochery joignirent leurs efforts aux siens; ce fut en vain; le président, Schneider, se vit obligé de quitter le fauteuil. A ce moment, la poussée du dehors amenant toujours de nouveaux manifestants, plusieurs des premiers arrivés escaladent la tribune, essaient de se faire entendre et ne réussissent qu'à augmenter le vacarme (1). Gambetta y remonte sans obtenir plus de calme; il promet que la déchéance va être votée.

On réclame la République. Gambetta se concerte avec plusieurs de ses collègues de la gauche (2), puis, dans une brusque volte-face, s'écrie : « Citoyens, Attendu que la patrie est en danger; Attendu que tout le temps nécessaire a été donné à la représentation

(1) *J. Simon*, ouv. cit., p. 381 et suiv., particulièrement p. 392.
(2) *J. Simon*, ouv. cit., p. 397, d'après le récit des secrétaires-rédacteurs.

nationale pour prononcer la déchéance; Attendu que nous sommes et que nous constituons le pouvoir régulier issu du suffrage universel libre; Nous déclarons que Louis-Napoléon Bonaparte et sa dynastie ont à jamais cessé de régner sur la France. (Explosion de bravos et salve générale d'applaudissements. — Bruyante et longue approbation.) » (1).

Cette déclaration paraît renfermer une contradiction; elle oppose le Corps législatif qui ne s'est pas hâté suffisamment, et ceux qui sont dans la salle, Gambetta et ses collègues de la gauche; puis elle finit par invoquer pour ceux-ci leur qualité de députés, comme si, par un singulier dédoublement de sa personnalité, la Chambre dédaignant la Chambre avait enfin prononcé la déchéance; la formule était équivoque et insuffisamment réfléchie, ou au contraire destinée dans ce moment de trouble qui ne laissait pas le temps de bien fixer ses idées, à contenter tout le monde, les amateurs de la révolution populaire et les partisans de formes apparemment plus régulières. C'était, en tout cas, l'établissement d'un gouvernement de fait, quel qu'il fût, puisque c'était la résolution bien décidée de ne plus rester sous le règne de la loi constitutionnelle. Mieux que cela : Gambetta prétendait, proclamant positivement la déchéance, ne se bornant pas à constater l'absence de l'empereur, installer le gouvernement de fait à l'encontre du gouvernement existant; il n'accusait pourtant pas ce dernier d'avoir violé un droit; il y voyait un danger pour la patrie, qui avait elle-même droit de vivre.

Et pourtant, certains autres, tels que Jules Favre, n'avaient-ils pas déjà parlé de pouvoir inexistant ? D'autres n'en parleraient-ils pas encore? En vérité,

(1) *J. Simon*, ouv. cit., p. 397 et 398.

on est justifié à se demander laquelle des deux opinions était la meilleure. Si l'impératrice tenait lieu de l'empereur et de leur fils, la déchéance ne frappait pas dans le vide; il y avait renversement. Dans le cas contraire, l'empereur annihilé, le jeune prince en fuite ou déjà hors de France, la disparition même des membres de leur famille au milieu du désordre général : toutes ces circonstances permettaient de soutenir la vacance, au moins momentanée, du pouvoir. Peut-être a-t-on voulu, en prononçant la déchéance, trancher la question tout de suite. Rien d'étonnant, en tout cas, à ce que l'une et l'autre causes aient été envisagées (alors qu'on n'avait pas le temps de tirer au clair un problème aussi compliqué), comme faisant place nette au gouvernement provisoire.

Ce gouvernement nouveau, la foule le réclamait déjà : on voulait la République. Jules Favre entre alors dans la salle, monte à la tribune et dit qu'il faut constituer de suite un gouvernement provisoire; les cris redoublent : « Vive la République ! » Gambetta finit par répondre : « Oui, vive la République ! Citoyens, allons la proclamer à l'Hôtel de Ville. » Il sort avec Jules Favre; la plus grande partie de la foule les suit; et comme arrêtées d'avance, les différentes parties du programme ordinaire d'une révolution à Paris continuent à se dérouler non sans bruit, mais sans encombre (1).

Pendant ce temps, l'impératrice, avertie des événements par le préfet de police, prenait un fiacre et disparaissait (2).

Gambetta, Jules Favre et leur cortège étaient arrivés à l'Hôtel de Ville; les troupes préposées à la garde

(1) Toutes les grandes lignes de ce récit se retrouvent dans l'*Histoire du second Empire*, de *De la Gorce* (tome VII, p. 370 et suiv.).

(2) *J. Simon*, ouv. cit., p. 411.— *De la Gorce*, ouv. cit. ci-dessus, p. 423.

de ce monument les avaient acclamés. A l'intérieur, les futurs communards, entre autres Millière, avaient déjà dressé et proposé à la multitude des listes de gouvernement. Rien n'était prêt pour leur répondre; quelqu'un eut l'idée de s'écrier : « Les députés de Paris membres du gouvernement ! » C'était simple et cela paraissait inspiré d'un esprit de large impartialité; une approbation générale y répondit; les clubistes et révolutionnaires se trouvaient ainsi évincés, sauf Rochefort que les amis de Millière venaient de tirer de Sainte-Pélagie. On convint de considérer comme députés de Paris Picard, Gambetta et Jules Simon, élus par Paris, mais qui avaient opté pour des départements, et d'adjoindre au gouvernement le général Trochu, afin de s'assurer le concours de l'armée; Glais-Bizoin et Wilson partirent le chercher.

Picard se mit à rédiger une proclamation dont voici le texte : « Français, — Le peuple a devancé la Chambre qui hésitait. Pour sauver la patrie en danger, il a demandé la République. Il a mis ses représentants non au pouvoir, mais au péril. La République a vaincu l'invasion en 1792; *la République est proclamée.* La Révolution est faite au nom du droit, du salut public. Citoyens, veillez sur la Cité qui vous est confiée; demain vous serez, avec l'armée, les vengeurs de la Patrie » (1).

Trochu, après quelques hésitations, avait accepté de faire partie du gouvernement, à condition que ses collègues lui promissent d'être les défenseurs résolus de la famille, de la propriété et de la religion, ce à quoi ils avaient consenti (2).

(1) *Journal Officiel* du 5 septembre 1870. Cette pièce fut signée de Arago, Crémieux, Dorian, Jules Favre, Jules Ferry, Gambetta, Guyot-Montpayroux, Ordinaire, Pelletan, Ernest Picard, Tachard, qui, sûrs de l'assentiment de Garnier-Pagès, Magnin, Jules Simon, ajoutèrent leurs signatures.

(2) *Jules Simon*, ouv. cit., p. 423.

Les députés dispersés dans les différentes parties du Palais-Bourbon profitèrent du calme relatif revenu autour d'eux pour s'assembler, au nombre de près de deux cents, dans la salle à manger de la présidence (1). La proposition Thiers fut adoptée à la presque unanimité. Une délégation fut élue, pour s'aboucher avec les députés réunis à l'Hôtel de Ville; en faisait partie Garnier-Pagès déjà nommé sans le savoir membre du gouvernement provisoire. Jules Favre reçut les ambassadeurs et leur répondit qu'on les avait assez avertis, qu'il était trop tard, mais que cependant lui et ses amis attendraient jusqu'au soir avant de donner une réponse définitive. Garnier-Pagès, apprenant sa nomination, resta avec eux (2).

Le soir, Glais-Bizoin ayant mis les scellés sur la salle des séances, le Corps législatif, — si on peut encore lui donner ce nom, puisque le gouvernement provisoire était déjà proclamé et détenait en fait l'autorité, — se réunit à nouveau dans la salle à manger de la présidence. Jules Favre et Jules Simon furent introduits; Jules Favre remercia au nom de ses collègues de la démarche faite par les délégués de la Chambre, et il ajouta : « En ce moment, il y a des *faits accomplis*, un gouvernement issu de circonstances que nous n'avons pas pu prévoir, gouvernement dont nous sommes devenus les serviteurs. Nous y avons été entraînés par un mouvement supérieur... Notre devoir est de défendre Paris et la France... Nous ne pouvons rien changer à ce qui vient d'être fait. Si vous voulez bien y donner votre ratification, nous vous en serons reconnaissants. Si au contraire vous la refusez, nous respecterons les décisions de votre conscience, mais nous

(1) *De la Gorce*, dern. ouv. cit., même tome, p. 425.
(2) *De la Gorce*, ouv. et t. cit., p. 426.

garderons la liberté entière de la nôtre. Voilà ce que je suis chargé de vous dire par le gouvernement provisoire de la République... hommes d'ordre et de liberté, nous avons cru en acceptant [de faire partie du gouvernement provisoire] accomplir une *mission patriotique.* » Thiers qui présidait répondit qu'il n'avait pas mandat de dire si les députés ratifiaient ou non les événements accomplis, mais que, par amour du pays, il faisait des vœux pour le succès des efforts du gouvernement provisoire. Les délégués sortirent.

Thiers reprit la parole : « Messieurs, nous n'avons plus que quelques instants à passer ensemble. Mon motif pour ne pas adresser de question à MM. Jules Favre et Jules Simon a été que, si je le faisais, ce serait reconnaître le gouvernement qui vient de *naître des circonstances.* Avant de le reconnaître, il faudrait discuter les questions de faits et de principes qu'il ne nous convient pas de traiter actuellement. Le combattre aujourd'hui, ce serait une œuvre antipatriotique. Ces hommes doivent avoir le concours de tous les citoyens contre l'ennemi (1)... En présence de l'ennemi qui sera bientôt sous Paris, nous n'avons plus qu'à nous retirer avec dignité. » Là-dessus, l'Assemblée se dispersa (2).

Le lendemain, 120 ou 130 députés essayèrent encore de se réunir au domicile de l'un d'eux, M. Johnston; ils élurent une Commission pour élaborer une protestation; le 6, la maison était gardée, la réunion ne put avoir lieu, et ainsi s'évanouit le Corps législatif (3).

Quant au Sénat, il agonisa, suivant la coutume, dans sa solitude du Luxembourg, en criant très fort :

(1) *J. Simon*, ouv. cit., p. 428 et suiv. — A partir du départ des délégués, d'après les *Débats.*

(2) *De la Gorce*, ouv. et t. cit., p. 419.

(3) *De la Gorce*, ouv. et t. cit., p. 431.

« Vive l'Empereur ! » mais sans que pendant longtemps personne pensât à lui; aucune proposition n'arrivant de la Chambre, la séance fut levée; le soir, on vint apposer les scellés sur la salle des délibérations. Le lendemain, le *Journal Officiel* contenait ces simples mots : « Le Sénat est aboli » (1). Il n'existait même plus une ombre de l'Empire.

Depuis le moment où, dans l'enceinte du Palais-Bourbon, Gambetta avait encore esquissé un appel à sa qualité de député, tous les changements apportés au gouvernement l'avaient été en des formes parfaitement anormales, et il n'est pas besoin de démontrer davantage que la Constitution avait été violée à chaque instant, puis enfin ouvertement méconnue, et un gouvernement, qui ne puisait nullement en elle ses pouvoirs, installé à la place de celui dont le Corps législatif essayait de prolonger la vie en se prolongeant lui-même : le simple récit des faits suffit à le prouver.

Ce qui nous intéresse, c'est de noter les principes en vertu desquels le Gouvernement provisoire se prétendit légitime et ceux que Thiers utilisa en sa faveur.

Dans la proclamation rédigée par Picard, le gouvernement se réclamait d'abord de l'investiture du peuple : probablement même idée confuse qu'en 1848 de la volonté du peuple français résumée dans celle du peuple de Paris; les deux apparaissaient comme formant un tout indivisible, ayant une seule pensée, une seule volonté. Puis il faisait valoir le droit qu'a la nation de voir sauvegarder ses intérêts les plus chers. Enfin, ce qui revient à peu près au même, quoique avec une note plus urgente, il se justifiait par le salut public, par la nécessité.

Dans son allocution au Corps législatif, de la part du

(1) *De la Gorce*, ouv. et t. cit., p. 424.

gouvernement de l'Hôtel de Ville, Jules Favre invoque les faits accomplis, les circonstances, c'est-à-dire le renversement de l'Empire, l'absence effective de gouvernement, la nécessité d'en créer un nouveau, celle pour lui et ses amis d'accepter le fardeau gouvernemental, comme étant seuls sympathiques à la foule qui constitue la force morale et matérielle du moment : « Nous y avons été enchaînés par un mouvement supérieur », dit-il. Il parle aussi de leur devoir, de leur conscience; c'est là qu'ils trouveront leur légitimation. Quant à la ratification du Corps législatif, non seulement ils ne l'attendent point comme une transmission légale, ils n'y voient pas non plus l'expression de la volonté nationale; c'était la coutume parmi les républicains de traiter le Corps législatif comme le résultat de la candidature officielle, l'exécuteur des volontés du pouvoir qu'ils ne tenaient pas davantage pour l'élu sincère du peuple. Finalement, Jules Favre dit qu'en prenant le pouvoir, lui et ses amis accomplissent une mission patriotique : cette idée domine son discours comme la proclamation.

De la volonté du peuple on s'occupe peu, beaucoup moins qu'en 1848; l'impérieuse nécessité est là qui s'impatiente, et, d'après lui, c'est assez. D'ailleurs, le gouvernement prit, dans les actes, le nom de gouvernement de la Défense nationale, qui lui est resté; n'était-ce point significatif?

En un cas pourtant, et non le moindre, une place, et une place prépondérante, est faite à la volonté du peuple, à côté du « salut public », dans l'œuvre de légitimation; nous voulons parler de l'acte à caractère réellement constituant qu'accomplit le Gouvernement provisoire dans le moment même où il se fonde, de la proclamation de la République; sans objet concret, elle est, en effet, comme une amorce de loi

constitutionnelle qui n'aura besoin, pour devenir tout à fait une loi, que de dispositions qui réalisent le principe posé. Ce pouvoir constituant, si réduit qu'en soit l'exercice, le gouvernement de la Défense tient à en reporter le point de départ dans la volonté du peuple. Il s'agit, à la vérité, de la volonté tumultuaire de la foule. Le moyen de légitimation est le même qu'en 48, mais il est jugé plus sérieux qu'il ne l'a été alors, puisque la proclamation ne se fait pas sous réserve de ratification populaire régulière. Et pourtant l'on ne pouvait s'appuyer, cette fois, sur les adhésions des communes ! Comme en 1848, il y a lieu de remarquer que la proclamation de la République, avant d'être complétée par des dispositions qui lui assurent effet, n'est pas une loi constitutionnelle véritable qui enlève au gouvernement provisoire son caractère de fait.

Thiers, de son côté, déclara au nom du salut de la patrie, que tous les citoyens *devaient* leur concours aux hommes du nouveau gouvernement : toujours le même principe ; non pas seulement la nécessité d'assurer l'ordre intérieur, ni même d'établir un régime définitif nouveau; mais la nécessité de défendre le sol envahi, d'arrêter l'ennemi, de le vaincre et de délivrer la patrie.

Telle est alors l'espèce de nécessité qui l'emporte, et de beaucoup, sur toutes les autres. La légitimation parut tellement évidente que les gouvernants ne s'attardèrent pas à développer leurs autres raisons justificatives (1). Forts de celle-là, ils gouvernèrent, légiférèrent pendant toute la durée de la guerre en complet repos d'esprit.

Le 13 septembre, un décret du gouvernement de la Défense nationale déléguait Crémieux, Glais-Bizoin

(1) V. ci-dessus, p. 624.

et l'amiral Fourichon à Tours, avec mission d'organiser en province la défense du pays au nom du gouvernement qui allait être enfermé dans la capitale assiégée. Cette délégation ne faisait, bien entendu, qu'un seul et même gouvernement avec ceux qui l'avaient instituée (1). Pareille observation s'applique à Gambetta et de Freycinet, qui rejoignirent la délégation le 9 octobre.

Quand s'élevèrent, à la fin du mois de janvier 1871, des dissentiments graves entre la portion principale du gouvernement, siégeant à Paris, et la Délégation, Gambetta en particulier, sur l'opportunité de cesser la lutte et sur les conditions d'éligibilité des représentants à l'Assemblée nationale, malgré une tension qui fit craindre un moment les pires éventualités, dès que les membres parisiens, partisans de la paix, se trouvèrent en nombre suffisant à Bordeaux pour créer une majorité dans la Délégation, les anciens membres de celle-ci s'inclinèrent (2). L'unité du gouvernement ne fut donc jamais rompue.

### § 2. *Assemblée nationale.*

C'est le 28 janvier 1871 que furent signés la capitulation de Paris, et l'armistice qui devait permettre les élections à l'Assemblée nationale.

Dans la seconde de ces conventions était inséré l'article suivant : « L'armistice ainsi convenu a pour but de permettre au gouvernement de la Défense nationale de convoquer une Assemblée librement élue qui se prononce sur la question de savoir si la guerre doit être continuée ou à quelles conditions la paix doit être

(1) *Journal Officiel* du 13 sept. 1870.

(2) *Jules Simon. Le gouvernement de M. Thiers*, tome I, p. 1 et suiv., p. 9 en particulier.

faite » (1). En ce qui concerne la solution à donner à la question de paix ou de guerre, au moins, la supériorité de l'Assemblée élue sur le gouvernement de la Défense était donc nettement acceptée par ce gouvernement même. Il a confirmé son point de vue dans la proclamation du 4 février, qui expliquait la convocation de l'Assemblée : « Ce que nous voulions, le voici : Avant tout, n'usurper aucun droit. A la France seule appartient celui de disposer d'elle-même. Nous avons voulu le lui réserver. Il a fallu de longues luttes pour obtenir la reconnaissance de sa *souveraineté*... Nous avons appelé la France à élire librement une Assemblée qui dans cette crise suprême fera connaître sa volonté. Nous ne reconnaissons à personne le droit de lui en imposer une... Pour que son vœu s'impose à tous comme une loi respectée, il faut qu'il soit l'expression souveraine du libre suffrage de *tous* » (2). Quoique attribuant la souveraineté à la nation comme à une personne morale distincte des individus, les hommes de la Défense nationale semblent reconnaître à chaque Français un droit de participer à la formation de la volonté générale : on reconnaît là les idées de Jules Favre. C'est du suffrage de tous que résultera la souveraineté de l'Assemblée, sa haute supériorité à l'égard du Gouvernement provisoire. Les membres de ce dernier regardent d'ailleurs l'Assemblée comme incarnant absolument le peuple, et la volonté de la première comme étant celle du second. La représentation fut-elle toujours jugée aussi complète et aussi exacte? Estima-t-on que l'Assemblée tenait lieu du pays pour trancher d'autres problèmes que celui qui lui était expressément soumis? C'est ce que nous verrons plus loin.

(1) *Journal Officiel* du 29 janvier 1871, art. 2 de l'armistice.
(2) *Journal Officiel* du 5 février.

Les élections eurent lieu le 8 février, et le 12, l'Assemblée put tenir une première séance et se déclara constituée (1). Son gouvernement fut de fait au même titre, pour les mêmes raisons que le gouvernement de l'Assemblée de 1848.

Dans les communications du gouvernement à l'Assemblée nationale, et dans les débats qui s'y déroulèrent, nous rencontrerons à la fois exprimés les principes regardés comme légitimant le gouvernement de fait de la Défense et ceux qu'on invoquait en faveur des pouvoirs de fait de l'Assemblée; nous ne les séparerons point, parce que les attitudes diverses qu'on a prises sur la question de la légitimité du premier et de la seconde se sont manifestées sous la forme relative des rapports établis entre l'un et l'autre gouvernement, et non sous la forme absolue de dissertations théoriques concernant l'un d'eux seulement : dans l'esprit de beaucoup d'orateurs, le même principe continuellement présent sous deux faces, légitimait de ce côté-ci, illégitimait de celui-là, ou légitimait des deux, mais à des degrés différents; séparer des points de vue alors si étroitement unis, ce serait envisager la question sous un jour historiquement faux, qui ne rendrait pas la juste valeur des idées de chacun. En ce qui touche au gouvernement de la Défense nationale, l'examen des opinions de l'Assemblée complètera l'enquête commencée avec les opinions des membres même de ce gouvernement.

Le 13 février 1871, Jules Favre, au nom du gouvernement de la Défense nationale, s'exprima comme il suit : « Je remplis un devoir qui m'est particulièrement doux en déposant les pouvoirs du Gouvernement

(1) *Jules Simon. Gouvernement de M. Thiers*, t. I, p. 45.

de la Défense nationale entre les mains des représentants du pays. Depuis que nous avons été chargés du fardeau que nous avons accepté, notre préoccupation, notre désir ont été de pouvoir arriver au jour où il nous serait possible de nous trouver en face des mandataires du peuple (Approbation)... Quant à nous, nous ne sommes plus rien, si ce n'est vos justiciables, prêts à répondre de tous nos actes... En attendant, Messieurs, qu'un pouvoir nouveau soit constitué, qui sera le *véritable pouvoir légitime*, — décidant des destinées de la France, j'ai l'honneur de déposer sur le bureau de l'Assemblée la déclaration suivante : « Les membres du gouvernement de la Défense nationale soussignés, tant en leur nom qu'au nom de leurs collègues, qui ratifieront les présentes, ont l'honneur de déposer leurs pouvoirs entre les mains du président de l'Assemblée nationale. Ils resteront à leur poste pour le maintien de l'ordre et l'exécution des lois jusqu'à ce qu'ils en aient été régulièrement relevés... ayant commencé cette œuvre sous notre responsabilité, nous ne l'abandonnerons qu'en acceptant vis-à-vis de vous le jugement que, dans votre équité, vous porterez sur notre conduite... Voilà ce que l'ennemi doit savoir. En même temps, il est essentiel de lui dire, que ce n'est plus seulement au nom de quelques citoyens qui, après avoir recueilli le *pouvoir en vacance* et avoir été plus tard *élus par une ville* (1), attendaient avec empressement l'heure où il leur serait permis de consulter la France, mais que c'est au nom du pays tout entier, au nom d'une Assemblée qui le *représente légitimement*, que nous devons demander à l'ennemi le temps pour achever

(1) Jules Favre faisait ici allusion à l'espèce de plébiscite provoqué par l'émeute du 31 octobre, auquel le gouvernement avait eu recours, le 3 novembre, pour se faire confirmer dans ses pouvoirs : 557.996 voix contre 62.678 les lui avaient maintenus.

l'œuvre commencée » (1). Ce qui ressort de ce discours, c'est la légitimation par la nécessité de recueillir « le pouvoir en vacance », confirmée par la volonté de la capitale, à laquelle les circonstances semblaient donner une valeur et des droits spéciaux; le gouvernement se croit d'ailleurs autorisé par cette nécessité à se maintenir, sans demander de permission à personne, jusqu'à ce qu'on le remplace. Néanmoins, il estime de son « devoir » de remettre ses pouvoirs à une Assemblée élue, plus légitime qu'il ne l'est lui-même, parce qu'elle seule représentera, avec fidélité, la vraie volonté de toute la France, de tous les Français. Jules Favre, dédaigneux des distinctions de Rousseau, appelle à la fois « représentants » et « mandataires » les membres de l'Assemblée; et en effet, ils sont, pour lui, les deux : représentants, parce qu'ils détiennent eux-mêmes la pleine souveraineté; mandataires, parce qu'ils doivent être, malgré la latitude qui leur est laissée. l'expression de la volonté nationale. Etant donnée la supériorité de la légitimité de l'Assemblée sur celle du gouvernement, ce dernier se considère comme obligé, non seulement de rendre ses comptes à un successeur, mais de se laisser juger par un supérieur. L'Assemblée accepta-t-elle le rôle que lui offrait le gouvernement de la Défense? Comment le comprit-elle?

Un long et intéressant débat qui s'éleva en son sein est particulièrement susceptible de nous renseigner à ce sujet. C'est celui que suscita la proposition de MM. Amédée Lefèvre-Pontalis, Delacour et Bertauld, déposée le 11 mars sur le bureau de l'Assemblée.

Il vint à l'ordre du jour le 11 mai. La proposition était ainsi conçue : « L'Assemblée nationale, Considérant que le gouvernement de la Défense nationale a

(1) *Journal Officiel* du 16 février 1871.

rendu sur des objets étrangers à la dite défense, un certain nombre de décrets ayant un caractère législatif; Considérant qu'il est de principe en France qu'aucune loi ne peut être créée ni modifiée par décret, et sans avoir été délibérée par un pouvoir législatif régulièrement institué; Considérant qu'il importe de faire cesser les doutes qui peuvent s'élever sur la validité de ces actes dont la contradiction a déjà été signalée devant l'Assemblée; Décrète qu'une Commission de trente membres sera nommée, par les bureaux, pour reviser tous les décrets ayant un caractère législatif, rendus par le gouvernement de la Défense nationale sur les objets étrangers à la dite défense, et pour en proposer à l'Assemblée la confirmation ou l'abrogation » (1).

Déposée par des membres de la droite aussi bien que de la gauche, et pleine d'intentions conservatrices, cette proposition paraissait tout d'abord s'inspirer des principes révolutionnaires les plus rigoureux; elle subordonnait en effet la validité d'actes du gouvernement de la Défense à la confirmation, — pour employer ses termes, — d'un pouvoir législatif régulièrement institué, et c'est l'Assemblée élue par le peuple qu'elle considérait comme étant ce pouvoir. Jusqu'au vote de cette Assemblée, beaucoup d'actes du gouvernement disparu étaient donc nuls; ils ne prenaient vie que rétroactivement. Mise de côté la question de représentation de la volonté nationale, cela ressemblait fort à du Rousseau; nous verrons que c'était bien l'origine élective qui légitimait dans la pensée d'un des auteurs au moins de la proposition, M. Lefèvre-Pontalis, le gouvernement et ses actes, sauf peut-être à interpréter cette pensée

(1) V. dans l'*Officiel* du 1er avril, le compte rendu de la séance du 31 mars où la prise en considération de la proposition fut votée.

de façon moins « révolutionnaire » que nous ne venons de l'indiquer. La proposition admettait la validité spontanée des actes relatifs à la défense, et par là même n'appliquait pas à la lettre les principes de Rousseau, Siéyès et Condorcet; mais elle en portait de fortes traces. Nous constaterons dans tous les cas que cette proposition eut l'étrange fortune d'être ardemment applaudie par la droite, tandis que la gauche la combattit avec des arguments empruntés, parfois ouvertement, aux maîtres du conservatisme : c'est la destinée des préjugés politiques, des rivalités de partis d'obtenir de pareils résultats, de troubler à ce point la sérénité des principes.

Mais écoutons M. Lefèvre-Pontalis développer le 2 juin sa proposition. Il dit d'abord qu'elle n'est pas motivée par un vain désir de critique rétrospective, mais « par un sentiment tout pacifique, le désir de rétablir l'ordre et la régularité dans notre législation ». Puis il continue : « Nous pensions que la commission nommée par vous pourrait vous proposer selon les circonstances, soit d'abroger ces décrets, soit de leur donner la *sanction* de votre autorité souveraine... » Voilà où se précise, sans laisser place à aucun doute, le sens du mot « confirmation ». Poursuivons : « Le gouvernement du 4 septembre avait légiféré sur une quantité considérable de sujets étrangers à la défense nationale; il avait introduit dans nos lois des principes nouveaux, et il avait modifié un grand nombre de nos lois antérieures. Une première question... s'imposait à nous : ces décrets législatifs du gouvernement du 4 septembre étaient-ils *valables*? Etaient-ils obligatoires pour les tribunaux et les citoyens? Devaient-ils prendre place dans le recueil de nos lois? Sur ce point, Messieurs, il semblait et il semble encore que tout le monde ait conçu des doutes, aussi bien le gouvernement que les tribunaux

eux-mêmes. » Ici, M. Lefèvre-Pontalis cite des exemples de décrets que ni le gouvernement ni les tribunaux n'appliquent, comme s'ils suspectaient leur validité (1), « Devant ces incertitudes... quel était le parti que l'Assemblée nationale pouvait prendre?... Soumettre tous ces décrets à une revision générale confiée à une Commission qui sera chargée de vous en proposer l'*abrogation* ou la *confirmation*... »

M. Lefèvre-Pontalis distinguait alors deux catégories de ces décrets : ceux « qui n'avaient en vue qu'un intérêt temporaire », et les autres. Les premiers, désormais sans but, n'avaient pas besoin de la sanction de l'Assemblée; pour les seconds, ce devait être le contraire. La Commission chargée d'examiner la proposition avait jugé la sanction législative toujours inutile. M. Lefèvre-Pontalis maintenait son opinion, il la fondait sur ce motif que les actes du gouvernement de la Défense nationale n'avaient pas seulement nom, mais valeur de décrets; qu'il n'y avait de lois, en effet, que celles émanées d'une Assemblée élue par la nation. Sans doute, ajoutait-il, on trouve deux précédents en faveur de la théorie du rapport : l'abstention de l'Assemblée Constituante après la révolution de 48, celle du Corps législatif après le coup d'Etat de 52. Les suivre serait créer une habitude fâcheuse, trop encourageante pour les aventuriers (2). « Si une révolution, même néces-

(1) Décrets : du 27 octobre étendant la compétence des Cours d'Assises aux délits politiques et de presse; du mois d'octobre, modifiant la composition du jury; modifiant l'art. 463 du Code pénal; du mois d'octobre, réservant l'ordre de la Légion d'honneur aux services militaires; de septembre, imposant une taxe, proportionnelle aux loyers, aux personnes absentes de Paris.

(2) *Journal Officiel* du 3 juin : Voici la partie du discours analysée au texte : « Il y avait lieu d'éliminer d'abord ceux de ces décrets qui n'avaient en vue qu'un intérêt temporaire. Pour ceux-là, ils n'avaient pas besoin de sanction, puisqu'ils ne produisaient plus d'effet. Parmi ceux qui pro-

saire (ainsi est celle du 4 septembre) peut créer des droits au profit de ses auteurs, il faut crier bien haut qu'elle ne leur en confère jamais que deux : faire immédiatement un appel au pays, et statuer, dans l'intervalle, sur quoi? Sur les intérêts urgents et uniquement sur ceux-là. (Très bien, très bien)... s'il [le gouvernement

duisaient encore effet, il s'agissait de discerner ceux qui pouvaient être immédiatement confirmés comme ne rencontrant aucune objection, et ceux qui soulevaient des difficultés assez sérieuses pour mériter d'être abrogés, jusqu'à ce qu'une législation nouvelle et définitive vînt statuer sur ces matières. La commission chargée d'examiner notre proposition n'a pas adopté cet avis. Elle vous a proposé de considérer tous les décrets rendus par le gouvernement de la Défense nationale comme légalement et légitimement rendus, et de les admettre au nombre de nos lois délibérées par un pouvoir régulier, par une Assemblée législative, ajoutant que si quelques-uns de ces décrets blessaient un droit ou un intérêt légitime, l'initiative individuelle de chacun d'entre vous suffirait pour en proposer la réformation. Je crois, Messieurs, que si vous adoptiez les conclusions de votre commission, vous consacreriez un principe funeste, ou plutôt la négation de tous les principes. Il est, en effet, de principe constant, en France, qu'un décret ne peut ni modifier ni abroger une loi, et qu'il n'y a de lois que celles qui ont été délibérées par une Assemblée élue et législative. Un décret, c'est l'acte d'une volonté personnelle; une loi, c'est le résultat d'une délibération régulière... La vieille maxime du despotisme romain : *Quod principi placuit legis habet vigorem*, n'a pas cours en France, pas plus au profit d'un vrai prince qu'au profit de ces souverains de passage destinés à être précipités du pouvoir par le même flot qui les y a portés. Je sais, Messieurs, que la théorie du rapport peut invoquer en sa faveur deux précédents : celui du gouvernement provisoire de 1848 et celui de la dictature impériale de 1851. Après la révolution de février, comme après le coup d'Etat de décembre, les pouvoirs issus de ces deux coups de force se sont attribué la plénitude de la puissance législative, et ni l'Assemblée constituante de 1848, ni, à plus forte raison, le Corps législatif de 1852, n'ont cru devoir soumettre les décrets-lois de ces deux périodes à une révision. Mais ces deux exemples, bien loin de me détourner de mon projet, n'ont fait que m'en démontrer plus vivement l'utilité. Une fois, dit-on, ne fait pas coutume; mais si vous laissez dégénérer l'exception en habitude, vous introduirez dans votre jurisprudence politique cette funeste maxime que le premier aventurier assez hardi pour s'emparer du pouvoir un jour de révolution... a le droit de bouleverser toute notre législation, et que la France lui doit obéissance. Il est temps de prémunir notre pays contre cette fatale tendance de soumission aux faits accomplis. »

provisoire] croyait indispensable de retenir la puissance absolue, il fallait au moins n'en user que dans l'intérêt de la Défense nationale, et je me demande pourquoi et au nom de quels principes il a touché à toutes les parties de notre législation. » (Très bien.)

On a remarqué que, dès le début, ce qui inspirait à M. Lefèvre-Pontalis sa demande de sanction, par l'Assemblée, des décrets de la Défense nationale, c'était une préoccupation de légalité, non point qu'il n'y eût pas pour lui de droit supérieur à la loi, mais parce que le droit supérieur la réclame comme une condition de sa propre stabilité.

Prenant une telle initiative, l'orateur n'ouvrait pas, néanmoins, une discussion doctrinale sur les caractères spécifiques de la loi et du décret, ou, s'il le faisait, il étendait immédiatement la portée du débat. Son discours confirme l'impression que nous avait produite le texte de la proposition et explique les réflexions qu'elle nous suggérait. Sans doute, M. Lefèvre-Pontalis, parlant des décrets de la Défense nationale qui avaient « introduit dans nos lois des principes nouveaux », semblait admettre une différence « matérielle » entre les décrets et les lois et réserver à celles-ci un aussi important ouvrage; sans doute, nommant aussi décrets « législatifs » ceux qui avaient modifié les lois antérieures, c'est-à-dire les actes d'un pouvoir législatif précédent, il paraissait, au contraire, découvrir entre les décrets et les lois une différence « formelle » ; de même, lorsqu'il considérait que les lois, en France, ne sont telles que quand elles procèdent de la « délibération régulière » d'une « Assemblée élue et législative »; en tant qu'il adoptait un criterium propre à faire reconnaître les lois, il ne touchait toujours qu'à la question de la distinction à faire entre elles et les décrets; c'est précisément d'abord les points de vue matériel et

formel qu'il voulait faire coïncider en soumettant les décrets « législatifs » par leur nature à la ratification de l'Assemblée. Mais quand il réservait les décrets intéressant la défense du territoire, comme rentrant dans la compétence du Gouvernement provisoire, quand surtout il définissait incontinent le pouvoir législatif « Assemblée élue et législative », ce qui signifiait pour lui — ses développements ultérieurs le montrent — Assemblée représentant la nation, en tant qu'il y voyait le seul pouvoir législatif légitime, il pénétrait sur un autre domaine, celui de la détermination du détenteur légitime du pouvoir législatif, celui de la légitimité du Gouvernement provisoire. Il mélangeait d'ailleurs les deux points de vue. Ayant franchi d'un bond la première question, le débat devait se cantonner sur ce nouveau terrain. Nous nous y maintiendrons en suivant les orateurs.

Dans cet ordre d'idées, notons que les remarques que nous avons émises sur le projet conviendraient tout autant au discours de M. Lefèvre-Pontalis; le second nous garantit l'interprétation que nous avons fournie du premier.

M. Germain renchérit sur M. Lefèvre-Pontalis, au moins dans l'expression. Le général Trochu avait pris la parole après celui-ci, pour exposer les motifs qu'avait eus le gouvernement de différer la convocation de l'Assemblée : occupation d'une partie du territoire, crainte de divisions intestines provoquées par la campagne électorale; autant de raisons qui renforçaient sa propre nécessité, sa légitimité.

M. Germain répéta, avec la plus grande énergie, qu'il n'y avait en France qu'un souverain, le peuple, représenté par une Assemblée élue; que le premier devoir et le seul droit du gouvernement provisoire était de

convoquer les électeurs en vue de la formation de cette Assemblée (1).

On remarquera que le discours de M. Germain, encore plus nettement conforme aux idées de la Révolution que celui de M. Lefèvre-Pontalis, fut cependant applaudi par la droite; peut-être dut-il cette faveur à son esprit très peu révolutionnaire, de régularité, d'ordre, se révélant par le refus à la foule parisienne inorganisée, contrairement à ce qu'avaient admis en 1848 plusieurs membres du Gouvernement provisoire, Ledru-Rollin en particulier, du droit de représenter, même momentanément, la volonté nationale souveraine. Et à ce propos, en revenant aux principes, nous nous deman-

(1) *Journal Officiel* du 3 juin 1871 : « J'ai entendu avec le plus grand plaisir, dit M. Germain, et le discours de M. Lefèvre-Pontalis, et le discours de l'honorable orateur qui descend de la tribune. L'un et l'autre me semblent avoir reconnu ce qu'il est grand temps que dans ce pays on proclame, c'est qu'il n'y a que la *souveraineté populaire*, représentée par une grande Assemblée, qui ait le droit de gouverner la France, et, quels que soient les événements qui renversent les pouvoirs, cette souveraineté reste dans la nation qui, seule, peut, par une assemblée librement élue, donner le droit de disposer des destinées de la France (Oui, oui ! — Très bien, très bien !) — Voilà les vrais principes. Or, quels sont ceux du gouvernement du 4 septembre?... Le 4 septembre, quel était le devoir des hommes qui ont été appelés, je ne dirai pas au gouvernement du pays, — car Paris n'a pas le droit de disposer du gouvernement de la France, — mais appelés à l'Hôtel de Ville? Ils n'avaient qu'*un seul devoir et qu'un seul pouvoir*, c'était de convoquer, le 4 septembre au soir, la nation. (C'est cela !)... Ainsi, dans la doctrine émise par l'honorable général Trochu, il y a un principe que nous proclamons tous; c'est que, quoi qu'il arrive, la *nation seule dispose d'elle-même par une Assemblée librement élue*... Certainement, il était facile d'entraver l'exercice de la souveraineté nationale dans la partie de la France qui était occupée, je le comprends; mais il n'en était pas ainsi partout, et vous aviez le devoir et le pouvoir de consulter la France dans ce qu'elle pouvait dire (C'est vrai; — rumeurs sur quelques bancs), et personne, en Europe, n'aurait trouvé étrange que la liberté des élections eût été entravée dans les départements envahis; mais il y en avait encore très peu qui le fussent. (Exclamations à gauche)... Voilà quel était votre devoir, voilà quel était le droit du pays (Oui, oui.— **Applaudissements au centre et à droite).** »

dons si les précédents orateurs ne voient pas, dans l'Assemblée, la représentation des intérêts de la France, plutôt que de la volonté nationale. Toujours est-il que des habitudes de quatre-vingts ans ont profondément ancré dans le cerveau des plus conservateurs la pensée que seule une Assemblée issue des suffrages de la nation entière représentera sincèrement ces intérêts.

Avec M. Félix Voisin, nous entendons l'autre son de cloche. Il combat les conclusions de M. Lefèvre-Pontalis à cause du trouble profond que, sous prétexte de coordonner la législation, un travail de revision jetterait dans les intérêts privés, et parce que le gouvernement de la Défense a été *forcé* de rendre ses décrets, que leur objet ait été, d'ailleurs, provisoire ou définitif. M. Voisin prétend là s'inspirer uniquement de la pratique; la théorie l'aurait, selon lui, poussé à adopter les vues de M. Lefèvre-Pontalis, en lui défendant d'accepter, sans autre forme de procès, le fait accompli (1). Et pourtant,

(1) *Journal Officiel* du 3 juin 1871 : « Je combats, Messieurs, au nom de la commission, les conclusions du rapport de M. Lefèvre-Pontalis... Voici les motifs qui ont déterminé votre commission... Tous les décrets législatifs rendus par le gouvernement de la Défense nationale sur les objets étrangers à ladite défense sont *nuls* dans la pensée des auteurs de la proposition, parce qu'ils n'ont pas été complètement rendus, et ils ne peuvent être valables qu'autant qu'ils auront été revisés par nous. — *M. Mettetal.* Mais on n'a pas dit cela ! — *M. le rapporteur.* Permettez ! M. Lefèvre-Pontalis a donné ces explications et elles ne sont pas douteuses. [M. Voisin nous paraît dans le vrai; du reste, l'orateur visé ne proteste pas]... Eh bien, Messieurs, nous répondons que si l'on nommait une commission chargée de procéder à un pareil travail, on amènerait non pas l'ordre et la coordination dans la législation, mais le trouble dans certains intérêts... mettre en suspicion d'un coup, en bloc, tous les décrets du gouvernement de la Défense nationale, c'est, quelque opinion qu'on ait sur ces décrets, troubler les intérêts, les droits dont ils sont devenus le fondement incontestable... Nombre de personnes ont réglé leurs affaires conformément à ce décret... Si nous n'avions eu qu'à rester dans le domaine de la théorie pure, nous nous serions associé à la proposition, parce que nul plus que nous n'a l'intention de protester contre la funeste doctrine de la reconnaissance des faits accomplis... nous ne pouvons pas tout bouleverser par une revision géné-

que faisait donc M. Voisin, sinon de la théorie, mais une théorie différente de celle des précédents orateurs? Le règlement des droits de chacun d'une manière quelconque, et le respect subséquent de cette règle, le maintien d'un droit pendant la guerre, lui semblait nécessité plus impérieuse que la garantie contre l'agitation politique, voilà tout. Nécessité partout, nécessité toujours, c'est ce qui, d'après M. Voisin, légitime le gouvernement de la Défense nationale dans l'accomplissement de tous ses actes.

Alors monta à la tribune M. Bertauld, l'un des auteurs de la proposition discutée. Il protesta contre l'étrange système qu'on leur avait prêté, et qui aurait consisté à soutenir « que tous les pouvoirs, avant de devenir des droits, ne commençaient pas par être des faits et qu'il fallait faire table rase de toutes les décisions, de toutes les résolutions qui avaient été prises au nom de la Défense nationale. » Bien au contraire, ils en tenaient compte, et ne mettaient nullement en doute, comme certains avaient prétendu que l'exigeait leur système poussé à ses dernières conséquences, le droit du gouvernement de la Défense nationale de

rale et par une déclaration de nullité, laissant tout en suspens jusqu'à ce qu'il y ait une confirmation... Le gouvernement de la Défense nationale a statué sur le code civil, sur le code pénal, sur le code d'instruction criminelle, sur le code forestier, et il l'a fait, ne l'oubliez pas, non pour obéir à des sentiments de fantaisie, mais, dans maintes circonstances, parce que, gouvernement de fait, il se trouvait en présence de situations nouvelles, en présence d'intérêts qui réclamaient impérieusement des solutions, et alors il a bien été *forcé* de légiférer notre pauvre pays où les relations sociales n'existant plus par suite de l'invasion, les citoyens ne pouvaient plus communiquer les uns avec les autres. Il ne faut donc pas accuser cette législation qui, dans des cas nombreux, a été une législation *forcée*... Je vais plus loin... parmi les 129 décrets législatifs, il y en a qui paraissent étrangers à la défense nationale, et qui n'en ont peut-être que l'apparence, car il n'est pas toujours facile de s'en rendre un compte bien exact... »

convoquer l'Assemblée. Ne lui reprochaient-ils point de ne l'avoir pas fait assez tôt? Et le rôle qu'ils désiraient confier à la commission aurait-il d'autre but que de « signaler à l'Assemblée et au gouvernement ceux des décrets législatifs ayant un caractère définitif qu'il serait urgent de rapporter ou de modifier? » (1) En réalité, il y a dans cette interprétation de la proposition par M. Bertauld, une déviation de la pensée primitive de ses auteurs, de la sienne peut-être même : il ne s'agit plus de sanctionner, il s'agit seulement d'abroger ce qui serait mauvais. On en fait autant pour toutes les lois; toutefois, ici, on procédera en bloc et très expressément. M. Bertauld, malgré sa défiance pour les « décrets législatifs », reconnaît donc leur validité de principe quel que soit leur objet, tandis que M. Le-

(1) *Journal Officiel* du 3 juin 1871 : « C'est tenir compte de ces décrets, c'est réserver les effets qu'ils ont produits que de se demander s'ils doivent définitivement, en tout ou en partie, s'incorporer régulièrement à nos codes... Ceux de ces décrets que l'Assemblée nationale s'appropriera, acquerront une autorité, un caractère de stabilité qu'ils ne sauraient avoir sans cette haute sanction... On nous dit que nous sommes illogiques... On prétend que notre proposition, Messieurs, ébranlerait jusqu'à l'autorité de votre nomination, parce que, dit-on, nous sommes obligés de contester le pouvoir du gouvernement de la Défense nationale pour vous convoquer... On nous prête là une pensée qui ne se produira dans aucun esprit sérieux... Incontestablement nous ne contestons pas au gouvernement de la Défense nationale le droit de nous convoquer, puisque nous lui reprochons au contraire de ne pas nous avoir convoqués assez tôt. Maintenant, on nous dit : votre abrogation sera rétroactive... nous avons dit : sous réserve des droits acquis... Pour qu'il ne reste pas de doute sur le vrai caractère de la mission que je veux faire confier par l'Assemblée à une commission... voici l'amendement que je dépose : Art. 1er. Une commission de trente membres sera nommée par les bureaux pour rechercher quels sont, parmi les décrets du gouvernement de la Défense nationale qui ont le caractère législatif, et qui ne sont pas encore abrogés, ceux dont le caractère est temporaire et dont l'empire a cessé avec les circonstances qui en ont été les causes. — Art. 2. Cette commission sera chargée de signaler à l'Assemblée et au gouvernement ceux des décrets législatifs ayant un caractère définitif qu'il serait urgent de rapporter ou de modifier. »

fèvre-Pontalis ne reconnaissait la validité, en dehors de l'approbation de l'Assemblée, que de certains actes urgents, indispensables. Sous l'apparence d'un développement d'idées, c'est, à ce qu'il nous semble, le renversement du premier système, en tant qu'il n'admettait une légitimité suffisante du gouvernement pour accomplir les actes de la vie normale du pouvoir, que dans le cas où ce gouvernement comprendrait une représentation populaire législative.

A la séance du 15 juin, M. Voisin constate la divergence. M. Amédée Lefèvre-Pontalis a, dans l'intervalle, déposé, pour son propre compte, un amendement qui, précisément, a accentué cette divergence. Son article premier reproduit exactement l'article correspondant de M. Bertauld; mais son article 2 est original, et nouveau. L'auteur a remplacé le terme « confirmer », qu'il avait employé dans l'ancienne rédaction, par le terme « sanctionner » dont il s'était servi dans ses explications postérieures (1). Sa pensée est ainsi bien tranchée. M. Voisin la met en lumière pour la combattre, et s'appliquant à bien dégager la différence qui le sépare de la conception de M. Bertauld, il propose à l'Assemblée, au nom de la commission, de déclarer que l'amendement de M. Bertauld sera pris en considération (2). C'est toujours la nécessité d'une vie

(1) *Journal Officiel* du 16 juin 1871; art. 2 de l'amendement Lefèvre-Pontalis : « Cette commission devra proposer à l'Assemblée de *sanctionner*, d'abroger ou de modifier, suivant les cas, ceux de ces décrets législatifs qui ont un caractère définitif. »

(2) *Journal Officiel* du 16 juin 1871 : *M. Voisin* : « ... la question n'est pas restée entièrement ce qu'elle était à la dernière séance et deux amendements ont été déposés... Celui dont nous avons d'abord à nous occuper est l'amendement de M. Amédée Lefèvre-Pontalis... Nous repoussons cet amendement. Nous le repoussons parce qu'il n'est, en définitive, que la reprise, sous une autre forme, de la proposition première... Si l'on venait, seulement, en effet, solliciter de vous la nomination d'une commission qui vous signalerait les décrets mauvais ou incomplets, devant être abro-

juridique ininterrompue de la nation, et d'un gouvernement pour diriger, régler cette vie par des actes de son autorité, qui légitime, d'après le rapporteur, le premier et les seconds. Il n'y a point, d'après lui, que la seule nécessité de la défense extérieure à produire cette légitimation.

M. Lefèvre-Pontalis, dans sa réplique, commence par constater que la réflexion l'a amené à céder un peu de terrain à ses adversaires (1), précisément sur ce point de la détermination de la nécessité susceptible de légitimer; non que le simple besoin d'un ordre légal lui paraisse suffisant pour légitimer pleinement, d'une manière définitive, le gouvernement provisoire, en tant

gés ou rapportés, nous comprendrions à merveille l'amendement, mais on demande de donner à la commission qui serait nommée la mission, non seulement de signaler ceux qui devraient être abrogés ou rapportés, mais de *sanctionner*, — veuillez bien retenir ce mot, en lui réside toute l'importance de la discussion, de sanctionner ceux que vous ne rapporterez pas ou que vous ne modifierez pas. En définitive, je le répète, c'est la proposition première, c'est-à-dire que l'amendement de M. Lefèvre-Pontalis tend à refuser aux décrets du gouvernement de la Défense nationale aucune force jusqu'au jour où vous vous les serez appropriés, jusqu'au jour où vous les aurez confirmés, sanctionnés... Nous vous demandons très positivement de ne pas accepter que le mot sanctionner puisse passer affirmé par votre vote. Ce serait une attaque de tous les décrets rendus, ce serait un trouble dans tous les intérêts engagés; à ce titre, nous le repoussons... Vous saisissez tout de suite, Messieurs, la différence qui existe entre cet amendement [Bertauld] et l'amendement de M. Lefèvre-Pontalis. Il n'est question là d'aucune confirmation, d'aucune sanction donnée à la généralité des décrets... il y a là un simple travail de coordination dans la législation, et *nous sommes bien loin de la proposition primitive* qui consistait à dire qu'aucun décret n'était valable, et que tous devaient être revisés, parce que tous étaient *nuls* dans leur cause même... La commission... qui avait repoussé l'amendement de M. Amédée Lefèvre-Pontalis... fidèle à sa pensée première, vous propose de déclarer que l'amendement de M. Bertauld sera pris en considération. »

(1) *Journal Officiel* du 16 juin 1871 : « Dans le texte originaire de ma proposition, j'avais, en effet, demandé à l'Assemblée de nommer une Commission qui proposerait la confirmation ou l'abrogation des décrets du gouvernement de la Défense nationale étrangers à la dite défense. J'avais tort de parler seulement des décrets étrangers à ladite défense. »

qu'il a pris des décisions permanentes, durables; mais parce que les exigences de la guerre lui semblent désormais légitimer plus d'actes qu'il n'aurait cru tout d'abord, des actes différents des mesures de guerre proprement dites; parce que la défense nationale, — il s'en est aperçu, — comprenait, outre ces mesures, une quantité d'autres résolutions indispensables, suite de l'état de guerre : ainsi, la suspension de certaines poursuites, des prescriptions, etc. Or, tous ces actes n'ont plus d'effet; inutile de s'en occuper. Restent les décrets « définitifs »; eh bien ! ceux-là, M. Lefèvre-Pontalis persiste à croire que le gouvernement de la Défense ne possédait point, pour les rendre, une suffisante légitimité; qu'en tant que définitifs, ils exigent l'intervention d'un gouvernement pourvu d'une légitimité plus parfaite, du moins, la *sanction* de l'Assemblée (1).

(1) *Journal Officiel* du 16 juin 1871 : « En y réfléchissant... j'ai reconnu qu'il y avait d'autres intérêts urgents, c'est-à-dire que la défense nationale ne comprenait pas seulement des mesures de guerre, mais qu'elle comprenait aussi une quantité de mesures indispensables qui étaient la suite de l'état de guerre... que, par exemple, il suspendit les poursuites de saisie immobilière, qu'il suspendit les prescriptions et les péremptions en matière civile... Laissons donc de côté tous les décrets provisoires, temporaires, tous ceux qui sont déjà abrogés, nous n'avons plus en notre présence que les décrets qualifiés par M. le rapporteur de décrets définitifs, c'est-à-dire de décrets qui produisent effet encore aujourd'hui, et qui ont survécu au gouvernement du 4 septembre... Il y a un intérêt pratique à bien distinguer ce qui est permis et ce qui n'est pas permis à un gouvernement de fait dans les circonstances particulières où s'est trouvé le gouvernement du 4 septembre... Pour tous les décrets qui paraissent dignes de rester dans les recueils de nos lois, l'honorable M. Bertauld n'en parle pas, tandis que, pour moi, je demande à l'Assemblée de les *sanctionner*. C'est là le principe qui me paraît *essentiel* dans ma proposition... C'est là, à nos yeux, un principe élevé, un principe moral et qui n'est pas sans intérêt pratique. Si tous les décrets du gouvernement du 4 septembre me paraissaient bons, et si je n'avais rien à critiquer dans ces décrets, ma proposition aurait encore, à mes yeux, son importance et son intérêt : je vous demanderais encore de les sanctionner tous... *Ce ne sont pas des lois et ils ne pourront*

M. Lefèvre-Pontalis semble avoir peur que, par suite de ses légères concessions, on le croie aiguillé sur la même voie que M. Bertauld; il met les points sur les i. Qu'on n'objecte pas, ajoute-t-il, que la France a accepté le gouvernement de la Défense nationale, et qu'ainsi lui et ses œuvres sont pleinement légitimes; elle a accepté parce que et dans la mesure où elle y était forcée; mais pour ce qui n'était pas commandé plus ou moins directement par la guerre, elle s'est réservé de le tenir valable seulement après sanction de l'Assemblée qu'elle se proposait d'élire (1).

M. Bertauld revient à la charge avec le principe même que son contradicteur avait invoqué pour mener la première attaque, la nécessité du règne constant de la loi, mais compris à la façon de M. Voisin. C'est-à-dire qu'il n'importe pas, d'après lui, de ramener toutes les mesures législatives à des formes et à des garanties jugées indispensables dans l'état présent du droit; qu'au contraire, il est juste de traiter comme lois des actes irréguliers au point de vue juridique contempo-

*avoir force de loi qu'autant qu'une Assemblée législative l'aura déclaré* (Bravo et applaudissements sur quelques bancs de la droite). — Un membre à droite. — Il n'y a que les représentants du pays qui peuvent faire des lois. »

(1) *Journal Officiel* du 16 juin 1871 : « ... On a dit que la France avait accepté ce gouvernement. Je le crois bien, elle a très bien fait de l'accepter; elle ne pouvait pas, en présence de l'ennemi, faire autrement... Il avait dit : ... nous sommes le gouvernement de la défense ! Eh bien, Messieurs, quand on a vu ce même gouvernement trouver le temps, au milieu des douleurs de l'invasion étrangère, de supprimer le cautionnement des journaux, de supprimer la censure théâtrale, de refaire la constitution de l'Algérie... (Interruptions à gauche. — Approbations à droite) la France s'est tue; elle a montré une grande et patriotique patience et elle a eu raison. Mais elle s'est toujours dit : Un jour viendra où je me ressaisirai moi-même; un jour viendra où je serai représentée par une Assemblée élective... et tous ces actes, tous ces décrets du gouvernement provisoire n'auront force de loi qu'autant que l'Assemblée législative les aura *sanctionnés* (Très bien, très bien, bravos et applaudissements au centre et à droite) ».

rain, parce que, suivant M. Bertauld, s'il y a des degrés dans la légitimité, celle-ci toutefois est indivisible par rapport aux fonctions du gouvernement, — c'est du moins le sens général de son discours, — et que, si la nécessité de l'existence d'un pouvoir social légitime un gouvernement, elle lui confère l'autorité, sans distinction, l'autorité qui comprend le droit de prendre toutes les mesures de direction sociale, sans qu'on doive distinguer non plus les périodes auxquelles elles s'appliqueront. Pourquoi cette indivisibilité? M. Bertauld ne conçoit pas que la souveraineté puisse être vacante, puisque condition de l'existence et du maintien de la société, et il ne se pose même pas la question de savoir si elle pourrait l'être en partie, pour les actes non urgents et indispensables : ce qui l'exige, c'est la réglementation de l'activité sociale en général, non de tel ou tel de ses domaines; qu'est-ce qui permettrait ceci et pas cela? (1) Après une brève intervention de M. Ba-

(1) *Journal Officiel* du 16 juin 1871 : « Avec M. Lefèvre-Pontalis... je crois que les décrets auxquels ont manqué le libre contrôle, le libre examen, la libre discussion, ne peuvent pas avoir le même respect que les lois qui ont été discutées dans une Assemblée, soutenues à la tribune, des lois qui sont la voix du pays, qui sont en quelque sorte l'écho de la conscience publique... Une dictature même excusable, même légitime ne sera jamais assimilée à un gouvernement parlementaire, républicain ou monarchique. [Remarquer que c'est autant là une concession ayant valeur juridique et une constatation de fait touchant l'estime donnée par l'opinion à tel ou tel gouvernement]. Mais voici le point unique sur lequel nous différons... Les décrets auxquels votre Commission ne proposera pas de toucher, dont elle ne vous proposera ni l'abrogation, ni la modification, ni le complément, seront-ils *sanctionnés* par vous? Je viens vous demander de ne pas donner à ces décrets, auxquels vous ne toucherez pas, l'honneur, la consécration de votre sanction... par une raison de principe ! En effet, demander pour les décrets que vous entendez maintenir... votre sanction actuelle et immédiate, c'est supposer que par eux-mêmes ils sont dénués d'autorité. Mais est-ce que la souveraineté est jamais vacante, est-ce qu'elle a des intermittences? Que le dépôt de la souveraineté vous ait été confié ou que vous vous en soyez saisis, que le pouvoir ait été accepté, subi ou toléré, par cela seul qu'il a existé comme pouvoir, comme condition de l'existence et du maintien d'une

ragnon (1), en faveur de la proposition Lefèvre-Pontalis, M. Bertauld veut porter un coup décisif à ses adversaires : sans doute, le gouvernement de la Défense était à ses débuts, et sa structure laissait à désirer sous le rapport de la perfection, mais on ne doit demander à un gouvernement, pour exercer de pleins pouvoirs, que ce qu'il peut détenir de légitimité dans une phase donnée de son développement; M. Bertauld cite à l'appui de cette opinion une phrase de Joseph de Maistre qui paraît avoir été écrite, — étant connu le reste de la doctrine du grand philosophe, — pour l'origine des premiers gouvernements; pas plus qu'il ne rejette la superposition possible de légitimités de plus en plus parfaites, notre orateur ne méconnaît l'harmonie à maintenir entre une époque et l'un de ces degrés de légitimité; mais il ne conçoit pas le besoin qu'il y aurait de ramener à ce dernier un gouvernement moderne encore rudimentaire, avant de lui permettre

société, les décrets qui ont été rendus ont en leur faveur une présomption de légitimité. Eh bien, c'est cette présomption que je vous demande de ne pas ébranler provisoirement (Approbations à gauche — Exclamations à droite). Je vous demande de supposer que le gouvernement de la Défense nationale qui a voulu bien faire a bien fait (murmures à droite). C'est une supposition... (Oh ! oui, à droite), c'est une supposition dans l'intérêt du respect dû à l'autorité, à toute autorité, et je vais vous expliquer tout à l'heure que mon amendement a un caractère *plus conservateur* que celui auquel je viens disputer les préférences. Oui, *le pouvoir doit nécessairement exister*, et la présomption est en faveur de ses actes, qu'on les qualifie de lois ou qu'on les qualifie de faits, car ce sont les conditions du maintien du lien social. Est-ce que, par hasard, quelqu'un de nous songerait à supprimer de l'histoire de France la période qui s'est écoulée du 4 septembre 1870 au 8 février 1871? Nullement. Eh bien, alors, ne songeons pas non plus à biffer, à supprimer la législation, quelle qu'elle soit, qui représente le gouvernement qui nous a régis. »

(1) *Journal Officiel* du 16 juin 1871 : « Les décrets du gouvernement de la Défense nationale existent, mais ils existent avec leur caractère provisoire »; il demande encore qu'on trie les décrets ; « qu'aucun ne demeure sans avoir reçu la *sanction* de votre autorité, la *seule légitime* en matière de législation. »

d'accomplir légitimement toutes sortes d'actes, au moins pendant quelque temps (1).

En résumé, dans tout le débat, M. Lefèvre-Pontalis fait de la question de plus ou moins grande légitimité une question de plus ou moins grande capacité. M. Bertauld, tout en professant des principes fort analogues aux principes de son adversaire, ne voit dans les différents degrés de légitimité que des degrés dans le perfectionnement, de telle sorte que dans une société juridiquement développée, un gouvernement ne peut se trouver aux degrés inférieurs que par accident et n'y saurait séjourner, mais que ce gouvernement, si rudimentaire soit-il, possède toute capacité. Puisque ce sont là, en somme, des conceptions diverses de la légitimité même, elles nous intéressent également. M. Lefèvre-Pontalis et ses partisans se réclament de la légitimité des gouvernements fondée essentiellement sur la nécessité de l'ordre social, mais complétée d'après les exigences politico-juridiques de la seconde partie du XIX^e^ siècle pour contester la capacité intégrale du gouvernement de la Défense, et demander la ratification nationale de ses actes « définitifs »; nous avons remarqué déjà le piquant de cette situation : des conservateurs amenés à soutenir, par amour de l'ordre, de l'ordre parfait, c'est-à-dire adapté à leur époque, des théories largement mêlées d'éléments révolution-

(1) *Journal Officiel* du 16 juin 1871 : « Je n'étais venu traiter qu'une question juridique et une question d'affaires; mais puisque mon contradicteur m'a appelé sur le terrain politique, qu'il me permette de lui répondre par un seul mot, un mot d'un publiciste dont il ne contestera pas l'autorité, M. de Maistre; ce mot est, à la fois, profondément politique et philosophique : « Tous les pouvoirs, avant de devenir des droits, commencent par être des faits. » Je ne crois pas qu'il soit politique, qu'il soit philosophique, de remettre en question en masse tous les décrets du gouvernement qui a présidé momentanément aux destinées du pays. (Mouvements divers.) Voilà pourquoi je demande que vous n'accordiez pas votre sanction, que vous réserviez votre liberté. »

naires ! M. Bertauld, par contre, et ses collègues de gauche, en vertu d'une conception plus « tout d'une pièce », sans nuances, de la légitimité, au point de vue de ses effets sur la capacité gouvernementale, et convaincus surtout du besoin urgent d'un ordre quelconque, indéterminé quant à sa forme et son objet, se posent en champions d'un pouvoir dont les bases ne sont nullement conformes aux idées révolutionnaires, et ils risquent peut-être, plus que leurs adversaires, de favoriser l'instabilité du gouvernement et les chercheurs d'aventures. Ce qui étonne davantage, c'est que les mêmes orateurs appellent à leur aide les raisonnements les plus conservateurs, qui n'avaient été formulés ni pour de telles gens, ni pour de pareilles circonstances !

Qu'avec eux on est loin de Rousseau ! Frappés du principe de nécessité immédiate, les leaders de la gauche allèrent plus loin que les docteurs du conservatisme, que de Maistre qu'ils citaient, et ils n'admirent pas d'exception à la légitimité des actes d'un gouvernement de fait : ceux qui devaient continuer à s'appliquer ne leur parurent pas plus que les autres exiger de ratification. Il est vrai que de Maistre réservait l'autorité à la seule dynastie « légitime », tandis qu'eux ne semblent pas avoir vu d'inconvénients à ce qu'elle changeât de détenteurs : l'irrégularité avait donc pour eux quelque chose de moins absolu, la différence entre les actes issus d'un pouvoir fugitif et d'un pouvoir durable quelque chose de moins tranché; ils n'étaient pas choqués de les laisser se confondre dans le recueil de nos lois; et par là, ils reflétaient, — sous une forme négative, par un certain dédain des porte-parole attitrés du conservatisme et des particularités de leur doctrine, bien plus que sous la forme positive d'un retour vers les idées révolutionnaires, — quelques tendances d'une éducation malgré tout imbue de ces

idées, ou du moins émancipée de la vieille foi politique. Les orateurs de la gauche, nous le savons, ne cachaient du reste point leurs préférences pour la loi qui émane d'une représentation nationale et leur croyance en la légitimité supérieure de cette représentation.

De la sorte allaient s'atténuant, pareilles aux mouvements d'un pendule qui cherche son point d'équilibre, les opinions de gauche et de droite; cette séance mémorable était comme l'image réduite de ce qui se passait, depuis des années, au dehors de l'Assemblée, et que nous avons pu observer : la société, le gouvernement sont de moins en moins considérés comme ayant pour base dernière la liberté illimitée des individus; ils doivent être et peuvent s'imposer. Mais soit que l'on estime la liberté réglée but de la société et la participation au pouvoir partie de cette liberté, soit que l'on voie dans une Assemblée élue la seule ou la meilleure représentation des intérêts nationaux, ou de l'état juridique ou social d'un pays, on veut que le pouvoir législatif normal s'exerce par une ou plusieurs Assemblées que sont appelés à élire la totalité ou la plus grande partie des citoyens; les gouvernements de fait n'ont donc une légitimité satisfaisante que dans ces conditions, par exemple l'Assemblée nationale de 1871 elle-même. Enfin, d'un côté, le respect de l'ordre, l'amour de la régularité; de l'autre, l'habitude des constitutions écrites, font qu'on ne sent, en quelque sorte, le pays dans son assiette, qu'après l'établissement d'une loi constitutionnelle; et voilà pourquoi les gouvernements de fait, légitimes à tous les autres points de vue, ne sont jugés tels que provisoirement.

Cette opinion intermédiaire fut, nous n'en doutons pas, celle de la majorité de l'Assemblée qui, le 16 juin, par 261 voix contre 229, repoussa l'amendement Lefèvre-Pontalis : tous les décrets du gouvernement de la

Défense nationale étaient reconnus valables d'eux-mêmes. Le 23 juin, l'amendement Bertauld fut adopté; cela devenait simplement une œuvre d'épuration et de coordination de nos lois. On admettait qu'il suffisait à un gouvernement d'une légitimité minima, pour accomplir transitoirement n'importe quels actes. Mais on estimait, avec M. Bertauld, que le gouvernement de l'Assemblée nationale possédait une légitimité de meilleur aloi.

Par ailleurs, en effet, l'Assemblée ordonna plusieurs enquêtes : sur la proposition de MM. de Lorgeril et autres, une enquête touchant les actes de la Délégation de Tours et de Bordeaux; elle fut décidée le 13 juin (1). Sur la proposition de Louis Blanc et autres, reprise par M. Toupet des Vignes, une enquête concernant la manière dont les membres du gouvernement de la Défense nationale avaient exercé le pouvoir à Paris pendant le siège, fut ordonnée le 14 juin (2). L'Assemblée affirmait ainsi la supériorité de son titre; mais elle n'infirmait pas, pour autant, celui du Gouvernement provisoire.

L'Assemblée nationale, à ses yeux et aux yeux du pays, puisait, nous le répétons, sa légitimité dans la volonté nationale : c'est comme la représentant, cette volonté, qu'elle ratifia les préliminaires de paix, le 1er mars 1871, et le traité de Francfort, le 18 mai; qu'elle légiféra pendant cinq grandes années, jusqu'en mars 1876, créant de nouveaux impôts, votant la loi militaire du 27 juillet 1872, etc. Elle ne se retira que quand elle eut senti la vie suffisamment revenue dans le pays et pansé ses blessures. Le besoin, sinon la nécessité, lui fixait, suivant elle, la durée de son mandat.

(1) *Journal Officiel* du 14.
(2) *Journal Officiel* du 15.

En ce qui concerne le *pouvoir constituant*, l'Assemblée nationale se montra-t-elle plus rigoureuse? Jugea-t-elle que seul le peuple, directement consulté, avait le droit de statuer sur les institutions définitives de la France? Pensa-t-elle au contraire qu'elle avait ce droit en son nom? Crut-elle nécessaire une Assemblée spéciale? Etait-elle ou non fidèle à la tradition révolutionnaire?

L'élection de Thiers à la direction du pouvoir exécutif fut pour l'Assemblée une occasion d'affirmer ses principes. Le rapport présenté le 17 février par M. Victor Lefranc sur le projet de décret nommant Thiers à ces hautes fonctions répondait avec vigueur et netteté à la question que nous venons de poser. L'Assemblée adoptant les conclusions du rapporteur fit siennes les idées de ce dernier sur le pouvoir constituant qu'elle était appelée à exercer.

Le rapport exposait d'abord que la signification juridico-politique du décret devait être indiquée dans un considérant : « Cette explication, continuait-il, n'est autre chose que l'affirmation incontestable du droit souverain de la nation et de l'Assemblée qui la représente à statuer sur les institutions de la France, mise à côté de l'affirmation d'un fait non moins incontestable, l'existence du gouvernement de la République française, si bien nommé, malgré nos malheurs, le gouvernement de la Défense nationale, le gouvernement au nom duquel nous avons oublié nos dissensions, versé notre sang, sauvé notre honneur et réuni cette Assemblée » (Très bien, très bien)... Le considérant qui résume cette explication a été rédigé dans les termes suivants : « L'Assemblée nationale dépositaire de l'autorité souveraine, considérant qu'il importe, en attendant qu'il soit statué sur les institutions de la France, de pourvoir immédiatement aux nécessités

du gouvernement et à la conduite des négociations, Décrète : M. Thiers est nommé chef du pouvoir exécutif de la République française » (1).

Donc, pas de doute, la République est un fait en 71. Le gouvernement de la Défense nationale avait-il le droit de la proclamer? L'Assemblée, sans le lui reconnaître bruyamment et avec enthousiasme comme en 1848, ne le lui dénie point. Il est à supposer qu'elle admet, à cet égard, la capacité constituante dudit gouvernement. Nous avons déjà dit quelle en était la portée.

D'autre part, pas de doute non plus : l'Assemblée affirme posséder, comme la nation qu'elle représente, la pleine souveraineté, c'est-à-dire le pouvoir constituant aussi bien que les autres pouvoirs. Et, pour elle, sans qu'elle le dise, il y a évidemment un lien entre son pouvoir constituant et le droit de prononcer sur celui du gouvernement de la Défense.

L'Assemblée affirma encore à plusieurs reprises son pouvoir constituant. C'est ainsi qu'on lit dans la loi du 31 août 1871 : « L'Assemblée nationale, considérant que le droit d'user du *pouvoir constituant, attribut essentiel de la souveraineté dont elle est investie...* » et dans celle du 13 mars 1873 : « L'Assemblée nationale, réservant dans son intégrité le *pouvoir constituant qui lui appartient...* » « Cette thèse, dit M. Esmein, elle l'a affirmée comme un axiome, elle n'en a pas donné la démonstration détaillée et probante; voici, je crois, comment celle-ci peut être présentée. La distinction entre le pouvoir législatif et le pouvoir constituant est incontestablement raisonnable et utile; mais elle ne résulte pas de la nature des choses et ne s'impose pas comme un principe supérieur. Elle est même plutôt

(1) *Journal Officiel* du 22 février 1871.

artificielle, et nous avons vu qu'elle est contestée, en elle-même, par certains esprits. On peut donc dire que, en principe, le pouvoir législatif s'étend naturellement même aux matières constitutionnelles; pour lui interdire ce terrain, il faut une constitution écrite et limitative qui l'arrête. Mais en 1871, il n'existait aucune constitution de ce genre. C'était justement l'absence de toute constitution qui rendait souveraine l'Assemblée nationale; il en résultait en même temps qu'elle pouvait voter des lois constitutionnelles comme toutes autres lois » (1). Cette interprétation de l'opinion de l'Assemblée nous paraît fort judicieuse et nous nous y rallions volontiers.

C'est en vertu de ce pouvoir constituant jugé indiscutable que l'Assemblée, le 1er mars, donc après avoir reconnu la proclamation de la République par le Gouvernement provisoire, crut devoir incidemment confirmer la déchéance prononcée dès le premier instant, dès le 4 septembre, par les hommes qui allaient former ledit gouvernement; sans doute, tout en estimant cette déchéance légitimée jusqu'à un certain point par les acclamations de la foule, l'Assemblée nationale pensait-elle que sa confirmation ajouterait à la volonté populaire ce qui lui manquait, une certaine régularité. Il est d'ailleurs probable que, sans un incident de séance, cette confirmation n'eût jamais été prononcée et qu'on se serait contenté de la déchéance proclamée au lendemain de Sedan et de tous les motifs que nous connaissons et qui furent invoqués, sous leur autre face en quelque sorte, pour légitimer le gouvernement de la Défense. Or, le 1er mars, on discutait le projet de loi relatif aux préliminaires de paix. Il n'est pas difficile d'imaginer l'état d'esprit de ces Français, surtout des

(1) *Eléments de Droit constitutionnel*, 2e éd., p. 407.

Alsaciens-Lorrains en face des propositions de Bismarck, leurs sentiments à l'égard de Napoléon III dont les fautes avaient causé l'immense catastrophe. M. Bamberger, Strasbourgeois et député de la Moselle, ayant dit que seul Napoléon III devrait signer le traité, M. Conti et les rares bonapartistes protestèrent avec véhémence. D'où un grand tumulte, et les cris nombreux de « Déchéance ! » M. Target, pour donner à cette manifestation une portée plus grande, proposa la motion suivante : « L'Assemblée nationale clôt l'incident, et dans les circonstances douloureuses que traverse la patrie et en face de protestations et de réserves inattendues, *confirme la déchéance* de Napoléon III et de sa dynastie, *déjà prononcée par le suffrage universel*, et le déclare responsable de la ruine, de l'invasion et du démembrement de la France. » (Acclamations prolongées.) L'Assemblée ne se contentait pas de la volonté du peuple pour justifier la déchéance; elle faisait appel à une sorte de droit d'insurrection fondé sur les fautes de l'empereur dans l'accomplissement de ses devoirs de chef d'Etat. M. Gavini, bonapartiste, s'écria aussitôt : « Je dois protester de toutes les forces de mon âme contre la proposition... Cette Assemblée n'a pas le droit de prononcer sur la question qui lui a été présentée; élue pour une mission spéciale, elle *n'est pas constituante*... (Réclamations.) Le suffrage universel seul peut détruire l'œuvre qu'il a édifiée par quatre plébiscites solennels; faites appel au suffrage universel si vous l'osez... — M. le marquis de la Rochejaquelein. — Le peuple a prononcé en nous envoyant ici... » On voit là s'opposer de façon très nette et pratiquement très curieuse les thèses de la souveraineté directe du peuple par le plébiscite et de sa souveraineté représentée par une Assemblée munie de pleins pouvoirs.

Thiers crut devoir intervenir dans ce débat qui prenait une ampleur inattendue et il se prononça ainsi sur la question qui en faisait le fond : « Quant au droit national, vous dites que nous ne sommes pas une Constituante. Mais il y a une chose qui ne fait pas question, c'est que nous sommes souverains. (Oui, oui, souverains!) Savez-vous pourquoi?... le pays a pu dire librement sa volonté. »

C'est toujours en vertu du même pouvoir constituant que l'Assemblée, en dépit des protestations d'une partie des républicains qui partageaient les idées de M. Gavini sur la spécialité du mandat que les électeurs avaient confié à leurs représentants, établit en 1875 les lois constitutionnelles sous lesquelles nous vivons encore et dont la mise en vigueur marque la fin du gouvernement non légalement constitué, du gouvernement de fait. Le gouvernement républicain actuel couronnait alors une seule et même formation, la République, embryonnaire et comme en projet avec la Défense nationale, plus développée, mais sans règles fixes avec l'Assemblée nationale et les divers pouvoirs exécutifs.

En effet, avant de parvenir à son épanouissement complet, le gouvernement de l'Assemblée se transforma, à l'analyser exactement et si l'on considère l'ensemble formé par lui et les titulaires du pouvoir exécutif, en plusieurs gouvernements successifs, d'une manière analogue à ce qui avait eu lieu en 1848.

Nous avons déjà vu, à propos de la question de la souveraineté de l'Assemblée, que celle-ci, le 17 février 1871, dans une résolution brève, peu détaillée, avait nommé Thiers chef du pouvoir exécutif de la République française. Il ne s'agissait là que d'une délégation toujours révocable, et Thiers demeurait député, au même titre et avec les mêmes droits que ses collègues.

Le 31 août 1871, sur la proposition, qu'elle modifia

d'ailleurs profondément, de M. Rivet, l'un de ses membres, l'Assemblée décerna à Thiers le titre de Président de la République française, et décida, pour lui assurer quelque stabilité, qu'il continuerait d'exercer, sous son autorité, tant qu'elle n'aurait pas terminé ses travaux, les fonctions que lui avaient déléguées le décret du 17 février. Seul le jeu de sa responsabilité pourrait les interrompre. De plus, Thiers, quoique restant député, devait, pour se faire entendre, en informer d'avance le président de l'Assemblée. C'était là ce qu'on appela, d'un nom impropre, la « Constitution » Rivet.

Le 13 mars 1873, l'Assemblée modifia encore légèrement l'organisation des pouvoirs de Thiers. Les formalités qui devaient accompagner son intervention oratoire dans l'Assemblée furent encore compliquées pour faire de lui quelque chose de plus indépendant d'elle; aux interpellations sur la politique intérieure seuls devraient désormais répondre les ministres; c'était un essai d'organisation de la responsabilité ministérielle à côté de la responsabilité présidentielle.

L'organisation provisoire fut modifiée encore une fois. Le 24 mai 1873, Thiers avait donné sa démission à la suite d'un ordre du jour de l'Assemblée désapprouvant sa politique générale et en particulier ses intentions d'établir à demeure la République. Le même jour, le maréchal de Mac-Mahon fut chargé de le remplacer, dans les mêmes conditions. Il n'y avait toujours point de règle abstraite régissant l'ensemble des pouvoirs de tout Président à venir. Le gouvernement, quoique réglementé en quelque sorte au jour le jour, et seulement dans sa partie exécutive, l'Assemblée ne l'étant elle-même un peu que par contre-coup, restait somme toute de fait. Mac-Mahon paraissait hériter personnellement du mandat de Thiers, rester auprès de l'Assemblée tant

qu'elle subsisterait. La loi du 13 mars 1873 était bien conçue en termes généraux « le Président de la République », mais cela ne permettait pas la survivance du pouvoir présidentiel à tel ou tel individu. Il y avait dans la lettre, sinon dans l'esprit, seulement un commencement de légalité.

Le 5 novembre 1873, le général Changarnier proposa de confier le pouvoir exécutif à Mac-Mahon pour dix ans, « à partir de la promulgation de la présente loi ».

La commission chargée d'examiner la proposition voulait que les pouvoirs du président lui fussent continués pour une période de cinq ans à partir de la réunion de la prochaine législature, qu'ils s'exercent « dans les conditions actuelles » jusqu'au vote des lois constitutionnelles, qu'enfin la première de ces dispositions n'eût de caractère constitutionnel qu'après le vote des lois en question. C'était juridiquement plus correct que la proposition Changarnier. Mais le président ne voulut pas que la durée de ses pouvoirs fût suspendue à de nouvelles discussions et remise en question. Et par un message, il demanda dès lors des pouvoirs fermes, pour sept ans au lieu de dix, à titre de transaction.

Le 20 novembre 1873, l'Assemblée lui accorda ce qu'il désirait : « Le pouvoir exécutif est confié pour sept ans au maréchal de Mac-Mahon, duc de Magenta, à partir de la promulgation de la présente loi; ce pouvoir continuera à être exercé avec le titre de Président de la République et dans les conditions actuelles jusqu'aux modifications qui pourraient y être apportées par les lois constitutionnelles. » Ce fut le *septennat.* Le pouvoir exécutif devenait dès lors constitutionnel, comme il fut admis, en ce sens que la durée des pouvoirs de Mac-Mahon était placée au-dessus des lois ordinaires; l'Assemblée, s'étant liée vis-à-vis de lui, épuisait son

pouvoir constituant sur ce point. Cependant il semble bien que le régime était fait pour le seul maréchal de Mac-Mahon, et donc purement personnel comme beaucoup le soutinrent. On attendait encore une vraie Constitution.

Les monarchistes qui la prévoyaient inévitablement républicaine s'efforcèrent d'en retarder l'avènement. Il leur fallut bien pourtant faire quelque chose pour satisfaire l'opinion et sortir du provisoire. La Commission des Trente, nommée conformément à un article de la proposition Changarnier pour préparer les lois constitutionnelles, essaya encore d'une demi-constitution à objet concret. Elle voulut seulement compléter le septennat *personnel* en particulier par une seconde Chambre. Son rapporteur, M. de Ventavon, le déclara formellement : « Ce n'est pas, à vrai dire, une Constitution que j'ai l'honneur de vous apporter... ce nom ne convient qu'aux institutions fondées pour un avenir indéfini; il s'agit simplement aujourd'hui d'organiser des pouvoirs temporaires, les pouvoirs d'un homme... Le nom de lois constitutionnelles manque d'exactitude... Cherchons donc, Messieurs, un terrain de conciliation en dehors d'un régime définitif... La Commission... vous propose... d'organiser les pouvoirs du maréchal de Mac-Mahon » (1).

Dans la séance du 30 janvier 1875, M. Wallon déposa l'amendement qui devait le rendre célèbre : « Le Président de la République est élu à la majorité absolue des suffrages par le Sénat et par la Chambre des Députés, réunis en Assemblée nationale. Il est nommé pour sept ans. Il est rééligible. » Dès lors, une république

(1) Séance du 11 janvier 1875.

Sur toutes ces métamorphoses du gouvernement de l'Assemblée, v. l'excellent exposé de M. Esmein, *Eléments de Droit constitutionnel*, p. 411 s.

était implicitement créé ; le pouvoir présidentiel était, en effet, réglé sans acception de personne. De ce côté au moins, l'état de fait prenait indiscutablement fin. Avec le vote de la loi du 24 février de la même année sur l'organisation du Sénat, et de celle du 18 juillet suivant sur les rapports des pouvoirs publics, la Constitution fut complète et la légalité reprit le cours de son règne si longtemps interrompu.

Les transformations d'ordre constituant qui s'opérèrent dans la suite furent toutes légales.

### § 3. *La Presse.*

La légitimité du gouvernement de la Défense nationale n'a pas été, dans la presse, le sujet de dissertations pareilles à celles qu'avaient provoquées les précédents gouvernements de fait; le péril étranger faisait taire l'esprit de fronde et chassait toute hésitation; on obéissait sans beaucoup discuter. Voici pourtant quelques extraits de journaux touchant la question; ils nous confirment ce que nous disions de l'orientation générale des idées.

Les *Débats* du 6 septembre sont très catégoriques : « Nous ne songeons pas à examiner la valeur du gouvernement de fait qui siège depuis hier à l'Hôtel de Ville; mais quelque jugement que chacun puisse porter sur l'opportunité et sur la moralité du mouvement révolutionnaire qui vient de triompher, il faut reconnaître que *la première et la plus urgente nécessité* du moment est d'avoir à Paris un pouvoir en état de faire face aux terribles difficultés intérieures et extérieures de l'heure présente... Mais ce qui est surtout indispensable, c'est que le pays soit appelé, aussitôt que cela sera possible, à régler lui-même ses destinées.

Il n'appartient qu'à une Assemblée librement élue de déclarer en dernier ressort quelles sont les institutions qui conviennent le mieux à la France... Une proclamation du Gouvernement provisoire nous annonce la fin du gouvernement personnel. Les hommes qui l'ont signée sont certainement assez éclairés pour comprendre que le pays ne veut pas plus du gouvernement personnel de onze particuliers que de celui d'un seul. »

Le *Figaro* du 11 septembre (1) contient les lignes suivantes : « Si la seconde République avait prétendu devenir définitive dans la journée du 4 septembre, la volonté nationale eût été violée. Paris, en effet, si grande, si considérable que soit sa volonté, n'avait pas le droit de forcer la province à subir le gouvernement de son choix. Il ne pouvait instituer, sous la menace du danger, qu'un régime de *salut public*. C'est ce qu'il a fait. La garde nationale de Paris, l'armée, les citoyens qui ont pourvu, dimanche, avec tant de spontanéité et de virilité intelligente et courageuse, à la *vacance* du pouvoir, n'ont pas eu la pensée d'engager, sans retour, la décision de la France. Il n'y avait plus de gouvernement, ils en ont créé un, le seul possible à cette heure suprême, celui de la République, — car il ne pouvait être question d'instituer une monarchie, de couronner une famille » : nécessité pendant la crise, volonté nationale ensuite, telles sont toujours les bases de la légitimité.

### § 4. *Autres écrits.*

Dans les écrits plus importants, et dans les faisceaux de discours réunis en nombre suffisant pour que s'en

(1) Sous le titre « L'Assemblée Constituante. »

dégage une doctrine, nous avons trouvé des marques nombreuses des préoccupations qu'a éveillées dans plus d'un esprit, et non les moindres, la légitimité des gouvernements de fait de 1870 et 1871, Gouvernement de la Défense et Assemblée nationale. Le plus grave péril étant évanoui quand ces écrits ont été composés ou ces discours prononcés, leurs auteurs n'ont souvent pas admis aussi aisément que les journalistes la légitimité du premier de ces gouvernements. Il leur est même arrivé de contester celle du second, au moins sur le terrain constituant.

### 1° *M. Renouvier.*

Dans la revue *La Critique Philosophique*, M. Renouvier a soutenu le système suivant : « La Constitution de 48 ne laisse pas, vu son origine irréprochable [le suffrage universel], d'établir un ordre légal rationnellement absolu, et auquel auraient dû constamment se rapporter, après le coup d'Etat de 1851, les pensées de tous les républicains... là [étaient] leurs titres, en droit positif, et c'est par là qu'ils auraient dû légitimer leur retour au pouvoir. »

De la sorte, ils n'auraient pas été un gouvernement quelconque, improvisé n'importe comment pour la défense nationale; il eût seulement fallu se faire confirmer au plus tôt par des élections : « Puisque, sous l'Empire, les républicains n'avaient jamais reconnu l'Empereur ni son titre, ni admis que les plébiscites impériaux fussent de sincères expressions de la volonté du peuple, il eût été logique de leur part, au moment où la force des choses amenait une incontestable *vacance* dans l'autorité, d'admettre que la Constitution de 1848 se retrouvait en vigueur *ipso facto*, par la disparition

du despote qui avait prétendu l'anéantir... et la fin de la pression néfaste qu'il avait exercée sur le pays. »

Un seul article était infirmé par les événements ou, du moins, nul dans l'application jusqu'à la révision que ferait la prochaine Assemblée nationale, l'article 46, réglant la nomination du chef du pouvoir exécutif. « Tout le surplus composait *notre véritable droit constitutionnel*, conformément à la théorie de la *souveraineté nationale* » : s'y soustraire eût été une reconnaissance des plébiscites et de la légitimité de l'Empire. « Les hommes que les *circonstances* investissaient à Paris d'un *mandat populaire irrégulier*, mais naturel et inévitable, avaient donc à notifier simplement au peuple français que le Corps législatif impérial ayant cessé d'exister par cas de force majeure (si tant est qu'on eût jamais pu considérer cette Assemblée comme investie de pouvoirs légitimes, ou n'y ayant pas forfait), et si celle-ci, ni celle qui fut dispersée par la force en 1851 n'ayant pu fixer le jour des élections pour satisfaire aux obligations de l'article 31 de la Constitution, les électeurs se trouvaient de plein droit convoqués pour le plus prochain jour possible en vertu de ce même article... Si la guerre en opposait [des difficultés] sur certains points, on devait passer outre, faute de savoir quand il serait possible d'en éviter de semblables ou de plus graves encore, et en vertu de la maxime que nul n'est tenu à l'impossible. Les hommes du 4 septembre auraient assuré à leur patrie... les seuls moyens qu'elle eût pu avoir... de traiter légitimement pour la paix » (1).

De ce qui précède, il résulte que, pour M. Renouvier, le gouvernement qui s'installait au pouvoir le 4 sep-

(1) V. pour toutes les citations ci-dessus : *Critique philosophique*, 2e année, I, p. 343.

tembre n'était pas à tous égards un gouvernement de fait; de plein droit, la République constituée en 1848 se relevait, comme un morceau de liège, un moment maintenu au fond du liquide sur lequel il flottait, remonte à la surface dès qu'on l'abandonne. M. Renouvier crée une sorte de « légitimité » républicaine. A son sens, en effet, la Constitution de 1848 est la réalisation positive par excellence à cette époque en France du principe rationnel de la souveraineté nationale. Non seulement les républicains n'ont jamais admis la validité des plébiscites de l'Empire, mais, dans ces conditions, elle est inadmissible; leur attitude a été conforme aux vrais principes; elle aurait dû le rester. L'Empire n'a été qu'un obstacle de fait; il n'y aurait même pas eu lieu d'en justifier autrement l'éviction si aucune vacance du pouvoir ne s'était produite; il n'a jamais eu de droits, point n'est besoin de s'inquiéter comment il a pu les perdre, ni si un pouvoir constituant était nécessaire pour les lui ôter et en conférer d'équivalents au gouvernement nouveau. Le gouvernement de la Défense, en tant qu'il exerçait le pouvoir au nom de la République, était légitime et même légal, la nécessité aidant, au moins pour convoquer les électeurs de l'Assemblée nationale seule souveraine. Toutefois, en tant qu'il était formé d'hommes désignés seulement par les suffrages très irréguliers de la population parisienne, bien qu'il en eût reçu un commencement de légitimation, il ne pouvait prétendre à une légitimité fondée sur la volonté nationale et s'affirmait contraire aux principes de la Constitution de 1848. Celle-ci, du reste, ne reconnaissait le pouvoir législatif qu'à l'Assemblée et confiait l'exécutif à un Président, non à un Conseil. A tous ces points de vue, notre auteur admet que le gouvernement de la Défense était gouvernement de fait.

Quant à l'Assemblée elle-même, M. Renouvier paraît à la fois conséquent et inconséquent avec ses principes constitutionnels. Elle avait été élue en vertu de la loi du 15 mars 1849 (1). Or il dit : « Le titre de l'Assemblée à gouverner la France est valide à une seule condition. Elle a été élue pour remplir un office particulier, et tant que cet office n'est pas complètement rempli, l'Assemblée est fondée à prolonger sa durée. Mais si de l'œuvre de libération elle passait à l'œuvre constituante, et prononçait sur la forme du gouvernement, elle admettrait par ce seul fait qu'elle a rempli son office, et dans ce cas, si son propre sentiment du devoir ne la conduisait pas à déposer son autorité et à laisser la France libre de décider de son avenir, il appartiendrait à l'Exécutif de parer à une éventualité en vue de laquelle aucune disposition légale n'a été prise et de faire en sorte que le pays, qui est finalement le maître de l'Assemblée, ne soit pas trahi par ses serviteurs. » Affirmant que l'Assemblée n'était pas constituante, M. Renouvier applique toujours la Constitution de 1848 qui réclamait pour les révisions constitutionnelles une Assemblée remplissant des conditions auxquelles celles de 1871 ne satisfaisait pas (2). En cela, il demeurait logique avec son point de départ. Mais sa critique, en tant qu'elle dénie le pouvoir constituant, n'aurait eu de force contre les agissements de l'Assemblée que si, en donnant pour règle à la formation et à la réunion de cette dernière la loi de mars 1849, le gouvernement de septembre avait prétendu ressusciter la Constitution de 48, ce que rien ne permet de soutenir. Prétendant que l'Assemblée avait un mandat spécial,

(1) Cf. *Jules Simon. Le Gouvernement de M. Thiers*, tome I, p. 2.

(2) Voir Constitution de 1848, partic. art. 111 (*Moniteur* du 7 novembre 1848).

notre auteur sort à son tour de la Constitution de 1848, et d'autre part, il ne reconnaît à l'Assemblée qu'une capacité bornée, fondée sur la volonté nationale, mais sur une volonté qui ne s'est pas donnée tout entière : en cela, il conteste directement les affirmations de plusieurs orateurs que nous avons entendus au sein même de l'Assemblée.

D'après M. Renouvier, on s'en souvient (1), c'est la volonté nationale qui constitue avec la nécessité la base de toute légitimité. Un pouvoir non issu de la volonté nationale doit, sous peine d'usurpation, lui procurer le moyen de s'exercer au plus vite. Telle est bien l'idée fondamentale dont M. Renouvier fait l'application au gouvernement de la Défense, en combinant avec elle ses vues particulières, indépendantes de l'ensemble de sa théorie, sur la valeur du mandat des députés au Corps législatif impérial, sur les plébiscites de 1851 et 1852, et sur le caractère exclusif du mandat confié à l'Assemblée nationale.

Le gouvernement ne sera, d'ailleurs, véritablement légitime, selon M. Renouvier, que si le peuple garde sa souveraineté, ne l'aliène pas aux mains d'un prince quelconque ; de la sorte uniquement sera sauvegardé le droit imprescriptible de chacun de ses membres à la liberté la plus grande dans la société, liberté qui ne s'entend pas sans une part de souveraineté (2).

### 2° *Jules Simon.*

La théorie de Jules Simon aboutit, en somme, au même résultat pratique.

(1) V. ci-dessus, p. 277.
(2) *Critique philosophique*, 1re année, I, p. 225.

L'opinion de Jules Simon sur la légitimité du gouvernement de la Défense nationale est d'autant plus intéressante à connaître qu'il faisait partie de ce gouvernement. Il la formule, dans les *Souvenirs du 4 septembre*, à l'occasion de l'émeute du 31 octobre 1870 : « A la vérité, le gouvernement de la Défense ne reposait pas sur un vote régulier; mais il avait été *accepté* sans opposition ni protestation quelconque; il était *obéi* dans toute la France; il était *nécessaire* au salut du pays; il avait donc le devoir absolu de se maintenir contre une insurrection » (1). Nécessité et acceptation tacite, ce par quoi Jules Simon nous rappelle Wolff et Pufendorf, et plus près de lui Benjamin Constant, voilà ce qui légitimait le gouvernement de la Défense nationale. Il s'en est toujours souvenu et il est resté dans les limites que lui traçait son titre : « Le gouvernement de la Défense n'a pas fait de lois générales, il n'a fait que ce qui lui était imposé par la volonté publique et par la nécessité de maintenir l'ordre. » Jules Simon énumère ensuite les actes législatifs du gouvernement de la Défense nationale, et il conclut : « Que l'on compare le *Bulletin des Lois* pendant le gouvernement de la Défense avec le *Bulletin des Lois* de 1814, de 1815, de 1830, de 1848 et de 1852; et, même avant de lire, on comprendra quelle a été l'extrême réserve du 4 septembre. La plupart des mesures que je viens d'énumérer s'expliquent par les nécessités de la situation » (2).

Quant à l'Assemblée nationale, Jules Simon lui reconnaît des droits supérieurs à ceux du Gouvernement provisoire, une légitimité de meilleur aloi. A propos des préliminaires de paix, il s'exprime comme suit : « Ni à ce

(1) *Jules Simon. Souvenirs du 4 septembre*, p. 177.
(2) *J. Simon. Souvenirs du 4 septembre*, p. 384 et suiv.

moment, ni plus tard, nous n'eûmes l'idée de conclure la paix au nom de la France. Un gouvernement *régulier, issu d'une Assemblée librement élue*, et en ayant reçu le mandat spécial, avait seul le droit de la faire » (1). Régularité et élection par le peuple sont à ses yeux inséparables.

On n'a pas oublié que le droit essentiel est en effet pour notre auteur, la liberté politique, la participation des citoyens, au moins par représentation, à la gestion des affaires publiques, à cela près que c'est un droit relatif au milieu, au degré de culture. On comprend ainsi que le gouvernement de la Défense nationale ne lui ait paru reposer que sur une légitimité provisoire : la volonté tacite du pays n'était à considérer que subsidiairement, et à défaut de volonté expresse.

### 3° *Jules Favre.*

De Jules Favre nous connaissons déjà le sentiment par ses discours, puisqu'il fut l'un des principaux acteurs de la révolution du 4 septembre. Ce que nous ajouterons ici n'aura pour but que de confirmer l'impression qu'ils nous ont produite. Loin de voir dans la rupture complète avec le Corps législatif un vice du titre du gouvernement provisoire, Jules Favre, lorsqu'il parle du concours que le premier offrait au second, affirme que celui-ci, « le sentant mortel à la défense », *devait* le refuser (2) : il met, en cet endroit, l'intérêt du pays au-dessus de la volonté nationale, du moins telle qu'elle était représentée sous l'Empire. Il reprend, plus loin, que les députés de l'opposition « ont cru qu'il était de

(1) Même ouv., p. 80.
(2) *Gouvernement de la Défense nationale*, p. 81.

leur *devoir* de se mettre à la tête des affaires publiques »; aussi bien eux que ceux qui les ont laissé faire, tous « ont subi la loi de la nécessité » (1).

Racontant ses hésitations avant d'aller trouver Bismarck à Ferrières, au mois de septembre 1870, il expose les motifs qui le faisaient pencher tantôt d'un côté, tantôt de l'autre, la façon dont il envisageait son rôle; on y remarque ceci : « Cette paix, toutefois, nous n'avions pas le droit de la conclure, nous ne pouvions qu'en arrêter les préliminaires... Nés d'un orage populaire, nous n'avions pas la prétention de représenter la France et de stipuler en son nom. Nous voulions seulement la mettre à même d'être consultée » (2). En somme, dans les grandes lignes, au moins sur la question même de la légitimité du Gouvernement provisoire, et de la légitimité plus parfaite de l'Assemblée, accord complet entre Jules Favre et Jules Simon.

### 4° *Thiers.*

Nous tenons déjà probablement l'expression de la pensée de Thiers dans l'article si typique publié par le *National* en 1830. Dans le cas où nous lui attribuerions faussement ces lignes, on comprend l'utilité du présent aperçu; au cas contraire, il sera toujours intéressant de constater qu'après tant d'années, la pensée de Thiers, au fond, n'a pas varié. Dans une lettre, reproduite par Jules Favre (3), où Thiers rend compte d'une conversation diplomatique avec lord Granville, le ministre anglais auquel il était allé demander une

(1) Même ouv., p. 93.
(2) *Jules Favre*, ouv. cit., p. 132.
(3) Ouv. cit., p. 145.

intervention de l'Angleterre en faveur de la France, on lit que sur l'objection que ce dernier lui avait faite de l'absence d'un vote de la nation à la base du gouvernement de la Défense, Thiers répondit que les circonstances ne l'avaient pas permis, mais que le gouvernement méritait d'être reconnu, « car le gouvernement serait *nécessaire* dans un mois comme il l'est aujourd'hui. » En tout cas, il ne voyait dans la nécessité qu'un titre provisoire, et il gardait rancune au gouvernement de la Défense nationale d'avoir conservé aussi longtemps la dictature.

Ses discours à l'Assemblée en témoignent. Le 27 avril 1871, voici ce qu'il lui dit à ce sujet : « Nous avions, il y a quelques mois, à Tours, à Bordeaux, un gouvernement composé de trois personnes... n'ayant jamais reçu la sanction du vœu du pays, et qui donnait pour raison de son existence la nécessité. Je reconnais que la nécessité est quelquefois un grand titre; mais, enfin, c'est un titre présumé; quant au vœu du pays, c'est tout autre chose. — Pour former cette Assemblée, le pays a été convoqué; il a voté plus librement qu'il ne l'avait fait depuis cinquante ans; il vous a appelés tous ici. Une fois réunis, pour premier acte, vous avez composé un gouvernement provisoire (il s'agit évidemment de celui même de Thiers)... Eh bien, Messieurs, une Assemblée librement élue, élisant librement le pouvoir, je le demande, s'il y a un droit au monde, ce droit n'est-il pas ici? » (1).

Le véritable souverain était pour lui l'Assemblée nationale, représentant la nation; nous avons dit ailleurs comment Thiers comprenait la représentation; comment, avec les années, il en élargit le piédestal; en 1871, cette extension était, pour lui, chose faite (2). Criti-

(1) *Discours parlementaires de M. Thiers*, tome XIII, p. 203 et suiv.
(2) Ouv. cit., même tome, p. 576. — V. ci-dessus, p. 247.

quant vivement, violemment, le gouvernement provisoire d'avoir « prolongé la défense, au-delà de toute raison », il ajoute : « Pour continuer cette politique insensée, on avait l'audace, pardonnez-moi le mot, de vouloir ôter au pays l'exercice de ses droits; on ne voulait pas qu'il y eût une Assemblée. Pour moi, j'ai lutté autant qu'on le pouvait, à Tours et à Bordeaux, contre cette prétention antinationale... arrogante, insolente, de vouloir à quelques-uns qu'on était, se substituer à tous, contre la France elle-même, quand il s'agissait de son salut » (1).

Telle est, d'après Thiers, la raison de la légitimité supérieure de l'Assemblée nationale.

### 5° *Renan.*

Renan, parlant, le 10 novembre 1870, du gouvernement de la Défense nationale, approuve (2) la déclaration de Jules Favre qui fonde sa légitimité momentanée sur la nécessité, et ne reconnaît, d'autre part, de légitimité complète qu'à une Assemblée représentant la nation : « Le gouvernement de la Défense nationale, dit-il, ne pouvait avoir la prétention d'être la large expression de la France entière » (3). Mais il pense qu'on aurait dû convoquer cette représentation plus tôt, voire sous le canon prussien. « L'histoire nous montre... les vrais représentants d'un esprit national naissant sous la pression de l'ennemi » (4). Pour les départements envahis, les députés désignés en dehors d'un scrutin régulier, suivant les préférences qu'on aurait

(1) Ouv. et t. cit., p. 314.
(2) *Renan. Réforme intellectuelle et morale*, p. 213.
(3) *Renan*, même ouv., p. 212.
(4) *Réforme intellectuelle et morale*, p. 215.

pu connaître de l'opinion publique, auraient constitué une représentation suffisamment sincère (1). « Un gouvernement qui ne représente que très imparfaitement la France, un gouvernement assiégé et dont les communications sont coupées avec le pays, ne peut guère traiter pour le pays » (2). A ce point de vue spécial, il n'a donc qu'une légitimité imparfaite. De l'Assemblée, Renan dit au contraire : « Si l'heure de la paix est venue, un tel gouvernement pourrait la conclure » (3).

Il est curieux de constater qu'avec des principes sensiblement différents de ceux des auteurs précédents, il aboutit aux mêmes conclusions pratiques. L'esprit national semble pourtant devoir être moins fidèlement représenté par une assemblée élue que la volonté présente du peuple; Renan a sans doute prévu l'objection; il prétend y répondre en affirmant que, sous la menace ennemie, l'esprit national jaillit plus vigoureusement des profondeurs de la nation et se manifeste réellement dans la pensée des représentants choisis par les citoyens.

### § 5. *Jurisprudence.*

#### 1° *Arrêt de la Cour de Cassation du 8 juin 1871 (Chambre criminelle).*

Par un arrêt du 5 avril 1871, la Cour de Douai avait refusé d'appliquer le décret du 13 septembre 1870, qui suspendait momentanément le droit de chasse, et édictait, comme sanction, une amende extraordinaire

(1) Même ouv., p. 222.
(2) Même ouv., p. 218.
(3) Même ouv., p. 217.

de 100 à 500 francs; elle s'était fondée sur les motifs suivants : « Considérant... que l'établissement ou l'aggravation des peines dont l'application est confiée à la justice répressive ne peut résulter que de la *loi, expression de la volonté nationale,* promulguée par les pouvoirs publics régulièrement constitués; que la doctrine contraire aurait pour effet de laisser sans aucune garantie aux époques troublées, la propriété, la liberté et même la vie des citoyens, en les abandonnant à la discrétion d'un pouvoir éphémère; — Considérant que le gouvernement de la Défense nationale, en assumant la mission de protéger le pays contre l'invasion étrangère, en l'absence des pouvoirs publics, était virtuellement dans la *nécessité* de pourvoir au gouvernement, à l'administration de la chose publique; — Mais considérant que la police de la chasse telle qu'elle est réglée par la loi du 3 mai 1844 et les pénalités qu'elle établit, ne peuvent être regardées comme faisant partie des éléments ou moyens de la défense nationale; — Qu'il en est de même des pénalités additionnelles édictées par le décret du 13 septembre 1870, lesquelles ne rentrent pas davantage dans les attributions gouvernementales, ni dans les pouvoirs administratifs du gouvernement de la Défense nationale... » C'était la doctrine soutenue devant l'Assemblée par M. Lefèvre-Pontalis, avant qu'il y eût apporté la moindre atténuation, la doctrine de la souveraineté de la seule volonté nationale, sauf exception pour des cas extraordinaires, dans lesquels la réglementation de la chasse n'était pas jugée rentrer.

Pourvoi ayant été formé, la Cour de Cassation cassa l'arrêt de la Cour de Douai, « Attendu que le gouvernement de la Défense nationale, lorsqu'il a promulgué ce décret, avait assumé, *sans opposition de la nation,* la responsabilité de l'exercice de la puissance publique

et du pouvoir législatif; — Qu'en se donnant pour objet la défense du pays, il s'engageait implicitement, comme moyen d'atteindre ce but, à prendre les mesures nécessaires pour protéger l'ordre intérieur; — Qu'au milieu des désastres qui accablaient la France envahie... et en l'absence de tout pouvoir régulier élu et constitué, les forces vives du pays lui ont prêté leur concours; — Attendu que, depuis le rétablissement de l'ordre légal, l'Assemblée nationale et le pouvoir exécutif ont, dans leurs actes, admis le principe de l'autorité attachée aux mesures législatives de ce gouvernement, tant qu'elles ne seraient pas législativement rapportées; — Qu'il résulte de cet état de choses que le décret sur la chasse du 13 septembre 1870, qui se rattachait même, sous certains rapports, au système de la défense du territoire, et qui n'est point encore rapporté, a force légale et que c'est à tort que l'arrêt attaqué lui a refusé ce caractère » (1).

Ce qu'il y a de remarquable dans cet arrêt, c'est qu'il casse l'arrêt de Douai en application de principes, au fond, identiques à ceux de ce dernier : la Cour de Cassation les trouve respectés, alors que la Cour de Douai les estimait violés. La juridiction d'appel jugeait la légitimité du gouvernement de la Défense incomplète, parce que non fondée sur la volonté nationale. Tout d'abord, recourant, comme les anciens auteurs, et Benjamin Constant, à l'assentiment tacite présumé, la Cour de Cassation affirme que la France ne l'avait point refusé au gouvernement de la Défense; puis, interprétant d'une manière quelque peu surprenante le vote de l'Assemblée qui avait refusé de sanctionner les décrets du gouvernement de la Défense et les avait reconnus valables par eux-mêmes, elle le considère précisé-

(1) *Sirey*, 1871, I, 109.

ment comme une sorte de sanction : le pouvoir légitime, c'est-à-dire l'Assemblée élue par la nation, a contribué à rendre les décrets valables en les déclarant tels, a légitimé dans une certaine mesure le pouvoir du gouvernement provisoire, après coup et pour ainsi dire rétroactivement; le décret sur la chasse est ainsi légitime comme les autres. Nous retrouvons ce point de vue dans la note de l'arrêtiste : « La légalité des actes législatifs émanant du gouvernement de la Défense nationale est incontestable. Elle ressort, au surplus, de l'adoption par l'Assemblée nationale, dans sa séance du 23 juin 1871, d'une résolution ayant pour objet de rechercher les décrets de ce gouvernement ayant un caractère législatif qu'il serait urgent de rapporter ou de modifier. » Assentiment tacite d'abord, volonté nationale exprimée ensuite par les représentants, voilà ce qui légitime, d'après l'arrêt de cassation et son annotateur, le pouvoir du gouvernement de la Défense nationale dans les actes qui excédaient les strictes nécessités de la guerre.

### 2° *Arrêt de la Cour de Cassation du* 8 *avril* 1874 (*Chambre des requêtes*).

Un pasteur de l'Eglise réformée avait, par testament du 6 août 1864, confirmé par un acte du 14 juillet 1866, institué comme légataire universel son petit-neveu, à charge de consacrer la majeure partie de la succession à l'achèvement d'un asile qu'il avait fondé. Une dame Lautal, nièce du pasteur et mère du bénéficiaire, attaqua le testament. Le 1er mars 1871, un jugement de consentie fut rendu entre la mère et le fils, par lequel le testament de 1864 était annulé, et tous les droits réservés.

Quant à celui de 1866, le comité de l'asile fit tierce-opposition à ce jugement, en décembre 71. La veuve Lautal et son fils contestèrent cette tierce-opposition pour le motif que l'autorisation d'accepter le legs n'avait pas été donnée au comité de l'asile, en Conseil d'Etat.

Le tribunal de Marseille, juge de première instance, débouta les demandeurs par les attendus suivants : « Attendu... que le tribunal doit... examiner si l'asile de Bon-Secours a été régulièrement reconnu et déclaré d'utilité publique, si l'autorisation d'accepter le legs fait par Martin Rollin lui a été régulièrement accordée; quelle est la valeur légale des actes de la Délégation du gouvernement de la Défense nationale,... — Attendu que son existence légale a été reconnue et déclarée par décret du 19 décembre 1870, rendu et signé par tous les membres de la Délégation du gouvernement de la Défense nationale. Que le même décret autorise l'asile à accepter le legs fait en sa faveur par le sieur Martin Rollin par son testament du 6 août 1864; — ... Que les membres de la Délégation... avaient, *vu l'urgence et la nécessité de la situation, pouvoir suffisant* à cet égard; — Attendu, quant à l'acceptation, qu'elle a été autorisée par le même décret et en vertu des mêmes pouvoirs... Attendu que, par suite des mêmes circonstances, le Conseil d'Etat n'a pu être appelé à donner son avis sur l'acceptation du legs, mais que le décret d'autorisation déclare que, vu l'impossibilité de consulter le Conseil, il y a lieu de passer outre, et couvre ainsi cette irrégularité de forme par un acte de sa pleine autorité, que la Délégation exerce comme représentant le gouvernement de la Défense nationale; — Attendu, d'ailleurs, qu'il ne s'agit point... d'un acte législatif, mais de l'exercice du Pouvoir exécutif...; d'où il suit que, lors même que la puissance législative du gouvernement de la Défense nationale et de la Délégation

de Tours et de Bordeaux serait contestée pour toute matière ne rentrant point dans la défense du pays, tous autres actes d'administration et de juridiction exécutive nécessaire pour l'expédition des affaires courantes doivent être respectés; — Attendu, enfin, que tous les actes du gouvernement de la Défense nationale ont été revisés par l'Assemblée nationale, et que le décret dont il s'agit n'a point été annulé; d'où la conséquence qu'il doit recevoir exécution... — Attendu qu'il est donc justifié que toutes les formalités ont été remplies et résultent suffisamment du décret du 19 décembre 1870 qui a force légale et se soutient par lui-même tant qu'il n'a pas été rapporté... »

Le pouvoir *exécutif* d'urgence du gouvernement de la Défense était légitimé par la nécessité, et, à défaut, par les actes de l'Assemblée, interprétés comme ratification, suivant la doctrine de l'arrêt de 71.

Appel fut interjeté par la dame et le sieur Lautal; le jugement de Marseille fut confirmé par les mêmes motifs. Les Lautal se pourvurent en Cassation; leur premier moyen (le seul qui nous intéresse) était une réédition de leur argument fondamental de première instance : le décret avait été rendu sans avis préalable du Conseil d'Etat. La Chambre des requêtes, « attendu qu'à l'époque où le décret d'autorisation a été rendu, la commission provisoire remplaçant le Conseil d'Etat se trouvait enfermée dans Paris assiégé; qu'elle n'a pu dès lors être consultée ; qu'en présence de cette *impossibilité* née du malheur des temps, l'omission signalée ne saurait invalider un acte d'administration publique émané du gouvernement de fait, seul alors existant en France », rejeta le pourvoi.

Le point de vue souveraineté nationale n'était pas jugé faux, mais négligé; celui de la nécessité était seul conservé, et estimé suffisant pour légitimer, dans un acte d'ad-

ministration, le pouvoir du gouvernement de la Défense. Et pourtant, si l'on est partisan de la souveraineté nationale, le pouvoir exécutif doit normalement découler d'elle comme le législatif ! Les magistrats de Cassation furent les victimes d'une illusion assez fréquente causée par la physionomie tout extérieure du gouvernement de la Défense. Il avait plus l'air d'un pouvoir exécutif que d'un pouvoir législatif, par suite d'un manque d'origine élective régulière et directe, du moins en tant que gouvernement de la Défense.

# CHAPITRE XIV

## Le Comité Central. La Commune de Paris (18 mars—28 mai 1871).

En tant que pouvoirs politiques, ces organisations furent le résultat du mécontentement causé par la défaite, mécontement qu'exploitèrent les anciens membres de l' « Internationale » au profit de leurs idées séparatistes et fédéralistes. Elles furent brutalement illégales. — Elles prétendirent légitimer leur autorité, la première par la nécessité de sauvegarder la volonté du peuple, la seconde par cette volonté même. — On les tint néanmoins très généralement pour illégitimes : l'Assemblée nationale était considérée comme possédant, avec la souveraineté de la nation, la pleine légitimité qu'elle communiquait au pouvoir exécutif. — Caractère insurrectionnel de la Commune; ses rapports avec la question de légitimité. — La jurisprudence se fonde à la fois sur l'illégitimité de la Commune et son caractère insurrectionnel pour annuler ses actes.

### § 1. *Les faits; les idées en action.*

La Commune, disons-le tout de suite, s'est comportée comme un gouvernement, mais elle n'a pas été, vis-à-vis de la France, gouvernement véritable; elle fut moins un gouvernement de fait qu'un pouvoir insurrectionnel; nous verrons, après l'exposé des événements, ce qui différencie l'un et l'autre. Nous étudions néanmoins la Commune, parce que cela nous permet de préciser, par contraste, certaines conditions nécessaires à l'existence d'un gouvernement de fait, au sens exact des mots.

Les hommes qui, pendant le siège de Paris, avaient

fait les émeutes du 31 octobre et du 22 janvier, et avaient essayé de supplanter le gouvernement de la Défense nationale, surent mettre à profit, au moment de l'armistice, les passions qu'avaient surexcitées, dans une grande partie de la population, les privations, les souffrances, et, en dernier lieu, la reddition de la place; ils prétendaient les troupes encore nombreuses et bien armées, les vivres abondants ; ils criaient à la trahison (1). Ces hommes qui, déjà sous l'Empire, avaient leurs clubs, leurs journaux, et l'Internationale, groupe restreint, mais bien organisé, cherchèrent d'une part à étendre leurs forces, d'autre part à les concentrer en une association plus puissante; ils en trouvèrent le moyen dans les conseils de famille, institués par le gouvernement lui-même, au sein de la garde nationale, à raison d'un par compagnie, pour s'occuper des détails administratifs, et chargés ensuite du service de la solde; les futurs membres de la Commune s'y faufilèrent en grand nombre; « maîtres de la solde, ils furent bientôt maîtres des hommes. En se fédérant, ils devenaient maîtres du bataillon », et ainsi de suite (2). Il y eut bientôt un Comité central de vigilance qui, dès la bataille de Champigny (2 décembre 70), demandait la guerre à outrance et la mise en accusation des membres du gouvernement (3); ce Comité changea de nom plusieurs fois, et, après s'être fondu avec d'autres groupements appartenant aussi à la garde nationale ou étrangers à elle, devint le fameux Comité central de la Fédération républicaine de la garde nationale (4). Ce Comité était le chef occulte, mais vrai de la garde nationale;

(1) *Jules Simon. Le Gouvernement de M. Thiers*, p. 183 en particulier.
(2) *J. Simon*, ouv. cit., p. 169.
(3) *J. Simon*, ouv. cit., p. 170.
(4) *J. Simon*, ouv. cit., p. 173.

les officiers n'avaient d'autorité qu'à condition d'exécuter ses ordres.

Quand les élections eurent envoyé à l'Assemblée nationale une majorité légitimiste, et quand cette dernière eut nommé M. Thiers, considéré comme orléaniste, au gouvernement, avec trois membres de l'ancien gouvernement de la Défense nationale, la colère du Comité central et de tous ceux qu'il tenait sous son influence ne connut plus de bornes; il y eut de l'agitation dans les quartiers populaires, et des tumultes sanglants (1). Le Comité qui, dès sa formation définitive, le 3 mars, avait mis à l'étude le projet de constituer immédiatement Paris en République indépendante, dans le cas où le siège du gouvernement serait transporté ailleurs (2), poursuivait méthodiquement son but; ses troupes avaient des fusils et des munitions, il voulut leur donner des canons; sous le prétexte de soustraire aux Prussiens, qui allaient entrer dans Paris, les canons dus à des souscriptions de la garde nationale, le Comité les fit traîner, le 26 février 1871, des quartiers de l'Ouest dans ceux de l'Est, à Belleville, Ménilmontant, Montmartre. Les troupes de ligne étant presque toutes désarmées en vertu des conventions passées avec l'ennemi, et les gardes nationaux partisans de l'ordre ayant déserté Paris en masse ou ne répondant plus aux appels, le gouvernement ne pouvait s'opposer à l'enlèvement (3).

Le 17 mars, le Conseil des ministres décida la reprise des canons pour le lendemain. Le 18, des troupes furent envoyées à Montmartre, à Belleville; une partie d'entre elles fraternisèrent avec les insurgés; les autres, trop

(1) *Jules Simon*, ouv. cit., p. 192 et suiv.
(2) *J. Simon*, ouv. cit., p. 175.
(3) *J. Simon*, ouv. cit., p. 201 et 202.

peu nombreuses, ne purent mener à bien l'opération; le général Lecomte et le général Clément Thomas (1) furent fusillés par des gardes nationaux et des transfuges de la ligne. Des barricades garnies de canons s'élevèrent dans presque tous les quartiers excentriques; dans le centre, les ministères, l'Hôtel de Ville et les mairies furent occupés.

Thiers était parti pour Versailles et avait donné l'ordre d'une retraite générale (2). « La guerre civile, qui existait de fait à Paris depuis la fin de janvier, était, en quelque sorte, officiellement commencée à partir du 18 mars, puisqu'un gouvernement insurrectionnel siégeait à l'Hôtel de Ville » (3). Cependant, pendant plusieurs jours, les maires de Paris s'employèrent avec un zèle que rien ne décourageait, à amener un dénouement pacifique.

On sait quel était le but du Comité central par sa proposition du 3 mars, ci-dessus reproduite; il avait exploité l'exaltation patriotique du peuple pour recruter des adhérents et faciliter ses préparatifs, il voulait en réalité l'autonomie de la Commune parisienne, sous la direction d'un Conseil élu; c'était la scission d'avec le reste du pays, ou, du moins, la France ne se serait trouvée reconstituée que par une fédération de toutes les communes du territoire, autonomes à l'instar de Paris (4). Mais, au début du mois de mars, il cachait son jeu, et réclamait seulement les franchises municipales, c'est-à-dire des pouvoirs municipaux élus.

(1) Celui-ci, remplacé, depuis le 3 mars, à la tête de la garde nationale par d'Aurelles de Paladines, n'avait pas été arrêté comme exerçant un commandement ce jour-là, mais parce que le hasard d'une promenade l'avait conduit dans les quartiers insurgés.

(2) *Jules Simon. Le Gouvernement de M. Thiers*, p. 227 et suiv.

(3) *J. Simon*, ouv. cit., p. 259.

(4) V. même ouv., p. 163, proposition Raspail et Rochefort du 8 décembre 1869.

Les maires pensèrent le désarmer en essayant d'obtenir de l'Assemblée réunie à Versailles l'élection, par les citoyens, du Conseil municipal et des maires de Paris, et l'élection, par les gardes nationaux, de tous les officiers de la garde nationale. L'amiral Saisset, nommé par Thiers, le 19 mars, à cause de sa popularité, commandant en chef de la garde nationale, promit presque la réalisation de toutes ces réformes. Thiers devait tenir compte des sentiments de la majorité de l'Assemblée, qui craignait avant tout de baisser pavillon devant l'émeute; il refusa de ratifier les propositions des maires.

De son côté, le Comité central craignait que les promesses ne fussent pas tenues, et préférait faire immédiatement la Commune puisque l'occasion s'en offrait; il rompit tous pourparlers et convoqua les électeurs pour le 26, à l'effet d'élire un Conseil municipal. Les maires, par une concession extrême, dans le but de reconquérir Paris sans effusion de sang, engagèrent les citoyens paisibles à voter (1); ce fut en vain. Seize membres modérés furent élus et donnèrent aussitôt leur démission; il en restait soixante-deux qui représentaient les idées les plus avancées, l'esprit révolutionnaire à son paroxysme; leur premier acte fut la proclamation de la Commune. Le Comité central se démit de ses pouvoirs de gouvernement et installa solennellement ses successeurs. Cependant, il continuerait à délibérer, et son influence contrebalancerait celle de la Commune, créant un dualisme de commandement extrêmement nuisible à la cause insurrectionnelle.

Le Comité central avait été illégalement formé; aucune loi n'avait, en effet, autorisé les Conseils de famille à se fédérer. Du jour où il opposa des ordres à

(1) Même ouv., p. 295.

ceux du gouvernement, il fut plus qu'un rouage administratif illégal, il devint, *dans Paris*, le véritable gouvernement, seul en possession d'une autorité que Thiers et l'Assemblée n'avaient plus le moyen d'y exercer; et gouvernement de fait, puisqu'investi d'une dictature qu'aucune loi constitutionnelle ne réglementait. Par la convocation des électeurs, à laquelle il n'avait aucun droit légal de procéder, il affirma son caractère révolutionnaire, sa prétention bien nette de ne plus dépendre du gouvernement désormais établi à Versailles.

Ensuite, jusqu'au 28 mai, date à laquelle triompha le gouvernement de Versailles, la Commune le remplaça; issue d'une illégalité, elle n'eût pas dû exercer les droits du Conseil municipal; elle fit plus, elle légiféra, réglementa toutes sortes de matières, manifestement étrangères au cercle normal de l'administration d'une ville; elle leva des troupes et des impôts, soumit la presse à un régime spécial, et la liberté des citoyens à toutes sortes de restrictions nouvelles; elle forma des tribunaux dont les arrêts durent se conformer à des codes très sommaires, où la peine de mort était édictée à chaque page; elle se conduisit, pour tout dire, en véritable souverain. « Elle avait beau déclarer, dit Jules Simon, quand elle avait intérêt à se faire petite, qu'elle n'était qu'une Assemblée municipale, qu'elle ne réclamait que les franchises de Paris; elle voulait renverser et remplacer le gouvernement. Elle en faisait un de toutes pièces, ayant ses finances, son armée, son drapeau. Elle proscrivait le drapeau national, qu'elle avait remplacé par le drapeau rouge... Elle ne voulait pas seulement être un Etat dans l'Etat; elle voulait être la capitale, ou plus exactement la souveraine d'une fédération de communes » (1).

(1) Ouv. cit., p. 379.

Mais à la différence des gouvernements de fait antérieurs (sauf pourtant celui de Napoléon aux Cent-Jours, puisque des représentants du roi avaient continué d'administrer Toulouse et Bordeaux en son nom), le Comité et la Commune exercèrent leur autorité, sans que le pouvoir central fût devenu vacant; ce pouvoir avait quitté la capitale, mais non la direction des affaires publiques; il n'élevait pas seulement contre l'insurrection des protestations platoniques, mais il n'abandonnait, en fait, de l'autorité, qu'une part qu'on le contraignait à ne plus garder; il ne délaissait pas tout, sous la pression d'un gouvernement nouveau, réellement maître de l'Etat, comme y avaient été forcés Napoléon Ier, Charles X, Louis-Philippe, l'Assemblée de 48, Napoléon III, quelles qu'eussent été d'ailleurs leurs réserves. Il exerçait le pouvoir sur toute la France, sauf sur Paris, qu'il s'apprêtait à reprendre. Il y avait donc en face l'un de l'autre le gouvernement de Versailles qui commandait à tout le pays, et la Commune qui régnait à Paris.

La circulaire suivante de M. Thiers résume la situation, particulièrement celle du gouvernement de Versailles et ses droits tels qu'il les comprenait : « Versailles, le 19 mars 1871... Le Gouvernement tout entier est réuni à Versailles; l'Assemblée s'y réunit également. L'armée, au nombre de 40.000 hommes, s'y est concentrée en bon ordre, sous le commandement du général Vinoy. Toutes les autorités, tous les chefs de l'armée y sont arrivés. — Les autorités civiles et militaires n'exéteront d'autres ordres que ceux du gouvernement légal, résidant à Versailles, sous peine d'être considérées comme en état de forfaiture... » (1). Il est inutile de redire sur quoi le gouvernement de Versailles fondait sa légitimité; on n'ignore pas que c'était sur la souveraineté nationale.

(1) *Jules Simon. Le Gouvernement de M. Thiers*, p. 255.

Le 20 mars, M. Grévy prononça devant l'Assemblée les paroles suivantes : « Un gouvernement factieux se dresse en face de la souveraineté nationale, dont vous êtes les seuls légitimes représentants... la force restera au droit. La représentation nationale saura se faire respecter » (1).

Le 21 mars, trente-cinq journaux de toute nuance politique, publiés à Paris, avaient protesté contre l'illégale convocation des électeurs par le Comité central, au nom de la légitimité du gouvernement de Versailles, établie sur les principes que nous rappelions tout à l'heure : « Attendu que la convocation des électeurs est un acte de souveraineté nationale; — Que l'exercice de cette souveraineté n'appartient qu'aux pouvoirs issus du suffrage universel; — Que par suite, le Comité qui s'est installé à l'Hôtel de Ville n'a ni droit ni qualité pour faire cette convocation; — Les représentants des journaux soussignés considèrent la convocation affichée pour le 22 mars comme nulle et non avenue, et engagent les électeurs à n'en pas tenir compte » (2).

La nécessité ne pouvait cette fois servir, aux yeux des rédacteurs de ces journaux, à légitimer un acte que les plus chauds partisans de la souveraineté nationale absolvaient ordinairement sans difficulté, qu'ils réclamaient même; ils jugeaient, en effet, qu'il n'y avait pas nécessité, qu'un gouvernement légitime était organisé à Versailles, qu'il suffisait de le laisser gouverner.

Le 8 mai, M. Thiers établit encore un parallèle entre la légitimité du gouvernement de Versailles et celle de la Commune, en faveur du premier, d'après des prin-

(1) Même ouv., p. 259.
(2) Même ouv., p. 277.

cipes identiques; il le fit dans un appel suprême lancé aux Parisiens, avant de donner l'assaut : « La France librement consultée par le suffrage universel, a élu un gouvernement qui est le seul *légal*, le seul qui puisse commander l'obéissance, si le suffrage universel n'est pas un vain mot... En présence de ce gouvernement, la Commune, c'est-à-dire la minorité qui vous opprime..., a la prétention d'imposer à la France ses volontés... Nous avons écouté toutes les délégations qui nous ont été envoyées, et pas une ne nous a offert une condition qui ne fût l'abaissement de la souveraineté nationale devant la révolte » (1). Thiers dit « légal » au lieu de « légitime » parce qu'il a tendance, comme plus d'un, à voir une loi dans toute expression de la volonté nationale. Quoi qu'il en soit, il ne compte pour rien la prétendue majorité des électeurs parisiens; la volonté de tout le pays lui importe seule.

De leur côté, le Comité central d'abord, la Commune ensuite, prétendaient légitimer leur pouvoir par la souveraineté du peuple. Le Comité central empruntait du moins à ce principe son droit de convoquer les électeurs. Son *Journal Officiel* imprimait, le 22 mars, après la protestation des 35 journaux : « C'est un véritable attentat commis par la presse réactionnaire contre la souveraineté du peuple de Paris. C'est une provocation directe à la désobéissance » (2).

Imbu des doctrines révolutionnaires, mais des doctrines révolutionnaires exagérées, puisqu'il reconnaissait à la volonté de la capitale le droit de la constituer en Etat particulier, il l'était encore plus de l'esprit révolutionnaire, de l'esprit d'anarchie, en accordant à un pouvoir non érigé par la volonté du peuple un droit, si

(1) *J. Simon. Le Gouvernement de M. Thiers*, p. 430.
(2) *J. Simon*, ouv. cit., p. 279.

minime fût-il, d'exercer la souveraineté; dès lors que ce pouvoir agissait dans l'intérêt de la volonté du peuple il était légitime. C'était assez la doctrine de Louis Blanc en 48.

La volonté de Paris souveraine, la Commune l'invoquait à son tour, le 2 avril, au soir du premier engagement avec les troupes de Versailles : « Elus par la population de Paris, notre devoir est de défendre la grande cité contre ces coupables agresseurs » (1). « Les membres de la Commune, dit Jules Simon, élus le 26 mars, en vertu d'une convocation illégale et coupable, par un quart tout au plus de la population de Paris... *affectaient de se dire les élus du peuple, les représentants de la volonté nationale*; non seulement ils opposaient leur prétendu droit à celui de l'Assemblée nationale élue par le reste de la France, et par Paris ui-même; mais ils disaient, ils semblaient croire que le devoir de l'Assemblée était de se retirer devant eux, de disparaître » (2).

En effet, le Comité et la Commune paraissaient reconnaître à Paris non seulement le droit de se gouverner lui-même, mais le droit de gouverner la France, en vertu d'un principe de même nature que celui dont le Comité s'était autorisé pour convoquer les électeurs : Paris défendait la souveraineté nationale. On lisait dans le *Journal Officiel* du Comité les lignes suivantes : « C'est à Paris qu'incombe le devoir de faire respecter la souveraineté du peuple, et d'exiger qu'il ne soit point porté atteinte à ses droits » (3). Cluseret, l'un des chefs communards, écrivait : « La source de tout pouvoir, et le seul pouvoir à Paris, c'est vous, gardes

(1) *J. Simon*, ouv. cit., p. 330.
(2) Ouv. cit., p. 332.
(3) Ouv. cit., p. 310.

nationaux de la Seine, vous, le peuple avancé » (1). Les opinions de Paris lui donnaient donc un droit; cette base de légitimité ressemblait à la nécessité morale, qu'on avait invoquée, de sauvegarder tel ou tel progrès social ou politique, lors des gouvernements de fait précédents. En somme, les idées de la Commune sur le fondement de ses droits se réclamaient de la volonté du peuple, mais d'une manière assez confuse; elle essaya seulement d'en couvrir un esprit général, mais vague, de révolte contre l'ordre établi.

Le 28 mai 1871 marqua la dernière convulsion de la Commune, après une guerre de rues qui avait duré plusieurs jours, acharnée, atroce, comme le sont les luttes fratricides. Le gouvernement de Versailles avait reconquis Paris et le pouvoir sur les Parisiens, et ainsi apparaissait définitivement le caractère *insurrectionnel* de la Commune, caractère que la survivance constante, après le 18 mars, du gouvernement de l'Assemblée nationale, avait déjà indiqué comme très probable.

Qui dit insurrectionnel, en effet, ne dit pas, à notre sens, illégitimement insurgé; un pouvoir éphémère dressé par la révolte en face d'un gouvernement oppresseur qui finit par l'écraser peut être, par sa manière d'exercer l'autorité, plus légitime que ce gouvernement. Est insurrectionnel tout pouvoir qui ne parvient pas à évincer le gouvernement établi et qui, laissant celui-ci prendre définitivement le dessus, avoue par là qu'il ne s'est jamais *établi* lui-même comme gouvernement, et, au contraire, que son adversaire heureux n'a pas un instant cessé d'exister. En un mot, quand on apprécie le caractère insurrectionnel d'un pouvoir, on ne se place pas au même point de vue que quand on juge la légitimité de son insurrection; le pouvoir qui est

(1) Ouv. cit., p. 310.

insurrectionnel est sans doute, en fin de compte, tenu pour illégitime; mais il ne l'est pas parce que né d'une révolte injuste; il l'est pour avoir constamment laissé au-dessus de lui un gouvernement réel, détenant réellement l'autorité, — peu importe d'ailleurs comment, — et pour n'avoir ainsi jamais acquis de raison d'être comme gouvernement. Ajoutons que si insurrectionnel ne signifie pas illégitimement insurgé, un pouvoir insurrectionnel peut être illégitimement insurgé; on a jugé, nous l'avons vu, que la Commune manquait de légitimité sous ce rapport.

Nous allons voir que quand on a dû se prononcer sur les actes de la Commune, on n'a point toujours exactement démêlé le caractère insurrectionnel et le caractère illégitime de ce pouvoir; les deux idées que nous venons d'indiquer apparaissent à l'état embryonnaire dans les motifs de condamnation des actes en question.

La supériorité du titre du gouvernement de l'Assemblée étant reconnue de tous, sauf des Communards, il n'était pas discuté. On ne s'étonnera point qu'il n'existe par sur la question de véritable doctrine. Au contraire, la jurisprudence a été appelée à juger la question de la légitimité de la Commune dans plusieurs espèces intéressantes.

### § 2. *Jurisprudence.*

#### 1° *Arrêt de Cassation du 27 novembre* 1872 (1).

Le Crédit Foncier avait été forcé par les agents de la Commune de verser entre leurs mains le montant

(1) *Sirey*, 73, I, 259.

des impôts afférents à ses diverses opérations. Après la défaite de la Commune, l'Etat lui réclama les droits de timbre et de transmission de ses actions pour le premier trimestre de 1871. Le Crédit Foncier se prétendit libéré par les paiements effectués au profit de l'insurrection; et faisant opposition aux contraintes lancées contre lui, il plaida dans ce sens devant le Tribunal de la Seine à l'aide d'arguments étrangers à notre question. Le Tribunal, « Attendu que la perception des impôts est un des attributs de la puissance publique, et que, de l'aveu même du Crédit Foncier, les agents de la Commune étaient sans droit et sans qualité pour en exiger et en recevoir le payement », juge, le 23 décembre 1871, que, sous réserve des recours qu'il pourra exercer contre l'Etat à raison de la violence dont il a été l'objet, le Crédit Foncier doit payer les droits qui lui sont réclamés.

Sur pourvoi du Crédit Foncier, la Cour de Cassation fut appelée à se prononcer. Le pourvoi, « sans défendre la légalité de l'ordre de choses » né à Paris de l'insurrection du 18 mars, prétendait que les jurisconsultes qui se sont le plus spécialement occupés de droit public, à une époque où la souveraineté était tout entière dans le prince, n'ont jamais hésité à reconnaître à un usurpateur le pouvoir de faire des lois pour les citoyens, quoique contraires à celles émanées de l'autorité régulière. Il citait, à cet égard, l'opinion de Grotius et celle de Barbeyrac, dans lequel on lit : « Quoique les ordres de l'usurpateur n'émanent pas d'un pouvoir légitime, et qu'ils n'aient par eux-mêmes force d'obliger, la prudence veut que chacun se règle sur la situation présente des affaires, pour ne pas exposer sans nécessité sa vie et ses biens... D'ailleurs, l'Etat ne pouvant subsister sans aucun gouvernement, un bon citoyen qui aime sa patrie ne doit pas donner occasion à de

nouveaux troubles par une vaine résistance aux ordres du prince qui maintient en quelque sorte la tranquillité publique. » Le pouvoir invoquait, à l'appui de cette thèse, un arrêt de la Chambre des requêtes du 16 mars 1841 (1), et il concluait de ces considérations que l'obéissance des citoyens au pouvoir usurpateur, lorsqu'elle ne constitue pas une complicité, mais une obéissance contrainte à l'ordre de choses illégal, ne pouvait être pour eux une cause de dommage. Il faut donc reconnaître, disait-on en terminant, que le paiement fait par le Crédit Foncier était le résultat d'une obéissance contrainte à un pouvoir illégal; ce paiement aurait même été l'accomplissement d'un *devoir* de la part d'un établissement de crédit qui était dépositaire d'une portion considérable de la fortune publique et qui achetait en quelque sorte son salut en payant l'impôt, absolument comme la Banque de France échappait au pillage, en remettant, de l'aveu même du gouvernement, aux agents de la Commune une partie des fonds déposés par l'Etat. Le pourvoi interprétait l'ancienne doctrine dans le sens le plus défavorable, en n'y voulant voir que l'autorisation d'une obéissance contrainte, alors que toute obéissance à l'usurpateur paraît approuvée par elle, par Grotius au moins; le Crédit Foncier se rendait compte, en effet, que, dans le cas présent, il n'y avait point vacance du pouvoir, qu'un gouvernement légitime existait à Versailles, auquel la violence seule l'excuserait de désobéir.

Mais précisément parce qu'un autre gouvernement coexistait, et aussi à cause de solutions particulières

(1) *Sirey*, 41, 1, 505. — Nous ne l'avons pas cité comme touchant la matière des gouvernements de fait, parce qu'il s'agissait, dans l'espèce, du gouvernement établi par une puissance étrangère, et que cela n'était pas de notre sujet. Mais nous voyons qu'on invoque ici les arguments admis là.

données par les auteurs cités sur le genre d'actes auquel appartenaient ceux qui étaient l'origine du litige, M. le conseiller Dumon, rapporteur, concluait contre le pourvoi : « C'est pour la première fois, observait-il d'abord, que le pourvoi soutient que l'insurrection du 18 mars 1871 a constitué un *pouvoir de fait* qui gouvernait à Paris au moment de l'échéance de la dette du Crédit Foncier, et que le Crédit Foncier ayant été contraint d'acquitter sa dette entre les mains de ce pouvoir de fait se trouve libéré... », et, pour ce motif, il déclarait le moyen non recevable. Toutefois, s'arrêtant à le discuter, il le déclarait mal fondé, parce que, « dans les deux passages de Grotius et de Barbeyrac, cités par le pourvoi, les deux jurisconsultes raisonnent dans la supposition que l'*usurpateur a démis le légitime souverain*, lequel n'exerce *plus aucune autorité* ». Le rapporteur exposait alors comment Grotius présume que, dans ce cas, le légitime souverain préfère qu'on obéisse à l'usurpateur plutôt que de voir la confusion dans l'Etat; puis il ajoutait : « Même dans cette hypothèse, les actes d'obéissance dont parle Grotius ne sont pas le paiement d'impôts dus au souverain légitime, ou d'autres actes de même nature »; et il citait le passage de Grotius, d'après lequel le souverain légitime ne sera tenu que par les actes qui ont tourné à son profit (1). Enfin, il disait que « pour ce qui regarde les actes d'un usurpateur, dont l'effet est renfermé au dedans de l'Etat même », Grotius admet que le souverain légitime qui rentre dans ses droits pourra *annuler* ces actes autant qu'il le jugera légitime pour le bien public.

Combinant cette antique doctrine avec le concept moderne de la souveraineté nationale, et considérant le pouvoir comme appartenant au peuple et à ses repré-

(1) Liv. 2, ch. 16, a. 14 (Référence du rapporteur).

sentants, M. Dumon terminait : « Au mois de mars 1871, le pouvoir souverain résidait dans l'Assemblée nationale, *librement élue*. Le 18 mars éclate l'insurrection de Paris. Dès le 21 du même mois, l'Assemblée nationale réunie à Versailles, dans une proclamation publiée au *Journal Officiel* du 22 mars, caractérise l'insurrection du 18 mars... « Nous vous conserverons intact le dépôt que vous nous avez commis pour sauver, organiser, constituer le pays, ce grand et tutélaire principe de la souveraineté nationale; nous le tenons de vos suffrages, les plus libres qui furent jamais; nous sommes vos représentants et vos seuls mandataires; c'est par nous, c'est en notre nom, que la moindre parcelle de notre sol doit être gouvernée; à plus forte raison, cette héroïque cité, le cœur de notre France, qui n'est pas faite pour se laisser longtemps surprendre par une minorité factieuse. » Ainsi, le pouvoir souverain, loin d'abdiquer, maintient fermement son droit, pour le présent et pour l'avenir, et il entend qu'on n'obéisse qu'à lui. Chacun était donc averti que tout acte émané des insurgés était frappé de nullité; l'administration de l'enregistrement et des domaines avait pris soin de faire insérer, le 11 avril 1871, dans le *Journal Officiel*, un avis portant « que les préposés installés par la Commune à l'Hôtel du Timbre, rue de la Banque, 13, n'ayant ni mandat, ni autorité compétente, ni serment de justice, ne pouvaient valablement donner aucune formalité qui fût susceptible de produire un effet civil quelconque ou de libérer les contribuables envers l'Etat ». En mai 1871, l'insurrection est vaincue; dès ce moment, tombent tous les actes que « la force hostile avait enfantés », pour nous servir des termes de votre arrêt du 16 mars 1841. Ceux qui ont accepté des fonctions de la Commune sont poursuivis et punis, aux termes de l'article 258, Code pénal, pour s'être

immiscés, sans titre, dans des fonctions publiques, civiles ou militaires, ou pour avoir fait les actes de ces fonctions; au nombre des personnes poursuivies se trouvaient notamment celles qui ont reçu les impôts. Tous les actes reçus par les fonctionnaires commis par l'insurrection sont considérés comme *nuls*, et l'article premier de la loi du 19 juillet 1871 dispose que les actes de l'état civil reçus depuis le 18 mars 1871, à Paris et dans les autres communes du département de la Seine, les mentions inscrites en marge des registres par tous autres que les officiers publics compétents, seront bâtonnés. En présence de ces faits et de ces documents émanés du pouvoir souverain, il nous semble impossible de soutenir que les agents de la Commune aient eu une part, si minime qu'elle soit, de la souveraineté. » Le rapporteur invoquait, en définitive, d'un côté, le fait lui-même de l'existence d'un pouvoir antérieur à la Commune, pouvoir qui n'abdiquait nullement en face de cette dernière, ne cessait d'exercer l'autorité, et qui, définitivement vainqueur, ne la laissait à aucun moment prendre position de gouvernement réel; c'était reconnaître implicitement que le caractère insurrectionnel d'un pouvoir résultait, au moins en partie, du maintien du gouvernement jusque-là régnant, quel qu'il fût, eût-on même eu contre lui de justes motifs de révolte, — ce que M. Dumon ne prétendait pas à l'encontre de l'Assemblée nationale; — c'était reconnaître que ce caractère provenait donc, au moins en partie, non seulement du défaut de nécessité d'un nouveau gouvernement, mais encore de la nécessité qu'il n'y eût qu'un gouvernement dans le pays, cela avant d'envisager la question de sa valeur; c'était tendre à placer cette nécessité au-dessus de toute autre; d'un autre côté, il est vrai, le rapporteur, sans séparer nettement les deux idées, invoquait surtout le

caractère de représentant de la souveraineté nationale du premier pouvoir existant, son incontestable légitimité.

La Cour fit droit à ces conclusions, en motivant son arrêt par les arguments essentiels du rapport : « Attendu, en droit, que le gouvernement légal qui triomphe d'une insurrection est seul investi du droit de reconnaître ou d'annuler, autant qu'il le jugera utile pour le bien public, les actes accomplis par les insurgés; — Attendu que l'Assemblée nationale, seul pouvoir légal, a proclamé par des actes publics et géminés, que l'attentat du 18 mars était une révolte ouverte contre la souveraineté nationale, et qu'elle conserverait intact le dépôt qui lui était confié; — Que les contribuables ont été avertis, etc...; — Qu'après la défaite de l'insurrection, le gouvernement légal a considéré comme nuls les actes émanés des agents de la Commune,... — Attendu que le pouvoir qui en avait seul le droit s'est prononcé et qu'il ne saurait appartenir au pouvoir judiciaire de se saisir de la question; — Qu'en déclarant, dans ces circonstances, non libératoires les paiements des droits dus au Trésor public, effectué par la demanderesse entre les mains des préposés de la Commune, le jugement attaqué n'a violé aucun principe du droit public... Rejette, etc. » La jurisprudence de la Cour proclamait une nouvelle fois la légitimité exclusive du gouvernement fondé sur la souveraineté nationale, voire sa légalité, la tendance s'accentuant à considérer comme loi toute expression de la volonté nationale, et elle lui reconnaissait, comme elle l'avait déjà fait (1), le droit d'annuler les actes du gouvernement de fait, d'autant mieux que ce dernier était, cette fois, insurrectionnel. Une impression en ressortait, plus nette

(1) Arrêt du 8 juin 1871.

que jamais, étant donnée l'espèce, c'est que la jurisprudence ne rattachait pas la souveraineté du peuple à l'idée de liberté, comprise dans son sens extrême, comme indépendance absolue à l'égard de la société et du gouvernement, puisqu'elle ne reconnaissait pas à la volonté des Parisiens le droit de les dissocier du reste de la France; mais elle entendait la souveraineté du peuple dans l'une ou l'autre des acceptions que nous avons eu à maintes reprises l'occasion de faire remarquer : moyen de développer la liberté des citoyens, ou de garantir certaines libertés, ou mode exclusif de formation d'une digne représentation des intérêts nationaux. La nation était ainsi jugée avoir droit de se maintenir dans son ensemble indépendamment des volontés particulières appelées, pour d'autres raisons, à participer dans une certaine mesure au gouvernement : que ces droits de la nation aient été fondés sur le rôle qu'elle est appelée à jouer dans le monde, ou sur la nécessité de maintenir le milieu de développement moral, social ou juridique qu'elle forme, comme seul compatible avec le caractère de ceux qui la composent, peu importe, l'arrêt ne le dit point, mais il est bon de constater qu'il ne pousse pas à bout les doctrines révolutionnaires; il est vrai que celles-ci ne pensaient souvent pas à le faire davantage; mais elles allaient généralement jusque-là, quand elles envisageaient la question.

Le 31 décembre, des arrêts identiques furent rendus, particulièrement à l'égard de la maison Rothschild.

### 2° *Arrêts du Conseil d'Etat.*

Un sieur Cibille, expéditeur aux Halles centrales, avait fourni des denrées pour le service des prisons de la Commune; le ministre de l'Intérieur, par deux déci-

sions, du 5 octobre 1871 et du 15 février 1872, refusa de lui allouer les sommes qu'il prétendait lui rester dues sur le prix des fournitures consommées avant l'entrée des troupes de Versailles, et dues par l'Etat, comme tendant à rémunérer un service indispensable et d'humanité. Cibille fit appel devant le Conseil d'Etat. Le ministre opposait à ses motifs, « que l'Etat ne peut être tenu de payer des fournitures faites... en vertu d'une convention passée avec les *agents insurrectionnels* ». Le Conseil statua, le 14 février 1873, que Cibille « a agi à ses risques et périls, en vertu d'une convention conclue avec les agents de la Commune insurrectionnelle », et rejeta ses conclusions (1).

Un arrêt identique fut rendu, le 30 janvier 1874, sur une requête pareille à la précédente, pour fournitures de viande aux hôpitaux militaires en vertu d'engagements pris avec la Commune (2).

Deux arrêts semblables furent encore rendus dans des circonstances analogues, le 6 février 1874 (3) et le 25 mai 1877 (4).

On pourrait trouver encore des quantités d'allusions à l'illégitimité du gouvernement de la Commune. Elles n'auraient valeur que de simples assertions : nous nous bornons donc là.

(1) *Recueil des Arrêts du Conseil d'Etat*, année 1873, p. 169.
(2) *Recueil des Arrêts du Conseil d'Etat*, année 1874, p. 100.
(3) *Ibid.*
(4) *Recueil* cit., p. 500.

# TROISIEME PARTIE

## CRITIQUE D'ENSEMBLE ET CONCLUSION

Il nous reste maintenant à tirer des doctrines et des évènements que nous avons passés en revue les enseignements qu'ils comportent. Nous avons chemin faisant amorcé cette recherche, et des enseignements se sont déjà spontanément dégagés de l'exposé des doctrines et des faits; aussi ne prétendons-nous pas reprendre en détail les unes et les autres. Nous voulons simplement synthétiser, classer, critiquer et conclure. Et il nous suffit pour atteindre notre but de mettre en relief les traits principaux de chaque doctrine et surtout de chaque famille de doctrines, ainsi que les résultats généraux des évènements.

# CHAPITRE PREMIER

## Recherche d'une solution concernant la légitimité. Synthèse critique des doctrines.

Division des systèmes en trois grandes catégories. — Doctrine de la souveraineté populaire inaliénable; ses variétés. Critique au point de vue logique. — Doctrine de la souveraineté populaire aliénable; ses variétés. Critique au point de vue logique. — Conséquences de ces systèmes. — Indications tirées du second en faveur du système de la légitimité fondée sur l'intérêt du peuple ou la nécessité de l'ordre social : valeur des divers assentiments tacites. — Arguments directs qui militent pour cette doctrine. — Intérêt social et intérêt personnel; Bentham. — Intérêt social nécessaire et désignation d'un gouvernement particulier; réfutation de certaines idées de Bonald et de de Maistre. — Hypothèses d'application des principes aux gouvernements de fait. — Vacance de fait. — Vacance de droit. Droit d'insurrection, forme négative de l'ordre social. Ce qui l'engendre : faute; opportunité grave. Les papes. — Pouvoir occupé. Patrimonialité; critique de Hobbes, Bossuet, Fénelon, de Maistre, de Bonald. — Critique, au sujet de l'insurrection, des idées de Jhering, Courcelle-Seneuil, M. Duguit. Discussion des principes généraux de ce dernier. — Droits respectifs du gouvernement légitime renversé et de l'usurpateur. — Maintien, en fait, au pouvoir, du gouvernement attaqué; principe d'unité de gouvernement; pouvoir insurrectionnel. — La légitimité s'acquiert-elle tout d'un coup? — Doctrines qui combinent différents éléments formateurs de la légitimité. — Nécessité de l'ordre social général et nécessité d'un ordre social particulier; Taine; critique des idées de de Maistre, de Bonald, Savigny; le progrès; adhésion limitée aux idées de Bluntschli et Comte; Proudhon. — Un défaut commun aux doctrines de Savigny, Bluntschli, Saint-Simon, Comte, Taine; défaut qu'évite Jhering, mais pour tomber dans un illogisme du genre de celui de Renan, quoique inverse. — Critique des systèmes qui combinent la nécessité de l'ordre social et le droit de liberté ou la souveraineté nationale ou les trois ensemble. — Kant, Hegel et Cousin. — Thiers, M. Esmein. — Louis Blanc, Jules Favre, Jules Simon, M. Renouvier, Stuart Mill, La Mennais. — M. Fouillée. — La participation des citoyens au pouvoir doit-elle rentrer dans l'un des degrés de légitimité fondés sur la nécessité? —

La souveraineté nationale ou populaire est donc condamnée? — Combinaison du droit de liberté et de la nécessité de l'ordre social : liberté relative, subordonnée à l'ordre social; condamnation de l'égalité politique de principe : Suarez, Bellarmin, La Mennais. — Troisième degré de légitimité : constitution légale. Prestige de la loi. — Explication de la légitimation par la loi en vigueur. — Nature des lois constitutionnelles et du pouvoir constituant. — Pouvoir constituant négatif, destructeur; son inutilité. — Un gouvernement de fait peut, d'emblée, posséder deux ou trois degrés de légitimité. — Aspect général de l'évolution des doctrines; conclusion qui s'en dégage.

Il résulte de l'enquête doctrinale à laquelle nous nous sommes livré que les systèmes sur la légitimité des gouvernements, et en particulier des gouvernements de fait, se ramènent à trois catégories principales :

La première comprend les systèmes qui fondent le pouvoir des gouvernements sur la souveraineté du peuple ou de la nation, souveraineté qu'ils font elle-même découler du droit naturel de liberté se limitant ou se transformant de son propre gré (1).

La deuxième comprend les systèmes qui fondent le pouvoir sur la nécessité d'une direction, d'un gouvernement dans une société elle-même nécessaire, obligatoire quand ils y voient une nécessité morale.

La troisième catégorie renferme les systèmes qui donnent pour base au droit de gouverner à la fois la nécessité dont nous venons de parler et la souveraineté populaire ou l'un de ses éléments, ou, au lieu de cette dernière, la liberté dont elle dérive, ou encore la souveraineté et le droit naturel de liberté tout ensemble. Nous plaçons, en définitive, dans cette catégorie, les doctrines qui amalgament, d'une façon quelconque, les éléments des systèmes des deux catégories précédentes.

A considérer les seuls gouvernements de fait, on

(1) Sauf, toutefois, quelques nuances sans importance fondamentale à notre point de vue. V. ci-dessous, p. 713, note.

pourrait classer les doctrines dont il s'agit suivant une autre méthode, à savoir : celles qui reconnaissent toujours à ces gouvernements une légitimité, au moins provisoire. Celles qui leur refusent presque toujours la légitimité. Celles qui ne l'accordent qu'à de certaines conditions. Mais ce serait là un procédé assez empirique et artificiel, ou du moins en relation moins étroite que n'est le premier avec l'intime réalité des choses. Nous disons seulement, en relation moins étroite, parce que la facilité qu'a un gouvernement de fait d'être légitimé, de se légitimer, dépend justement, cela se conçoit, des principes sur lesquels on établit sa légitimité ou au nom desquels on la lui refuse, on la lui mesure : cette remarque n'est vraie toutefois qu'à la condition que l'on tienne compte des nuances des principes généraux suivant lesquels nous avons rangé les doctrines en trois grandes catégories, et c'est à quoi nous nous efforcerons de ne pas manquer.

Or précisément, le fait que les mêmes variantes de ces principes produisent presque toujours les mêmes résultats au point de vue de la facilité de légitimation des gouvernements de fait est cause qu'il n'y aura pas sous ce dernier rapport désordre et obscurité si l'on s'arrête au premier critérium. Cette méthode ne nous empêchera pas de mettre en lumière l'autre aspect de la question qui, nous le reconnaissons, au point de vue des résultats pratiques, des moyens à prendre par les gouvernements de fait pour se légitimer, est d'une importance sans égale.

Voyons donc ce qu'il paraît juste de penser des différents principes sur lesquels on a prétendu fonder la légitimité des gouvernements en général et des gouvernements de fait en particulier.

On peut donner, et l'on a donné, nous le savons,

pour base exclusive à cette légitimité, la souveraineté du peuple; souveraineté que l'on dérive elle-même d'un droit naturel de liberté, compris comme droit à une indépendance originaire absolue de l'homme vis-à-vis de ses semblables, et d'un véritable devoir de liberté obligeant tout homme à conserver toujours cette indépendance. Ce droit et ce devoir exigent le consentement de chacun à la mainmise sur lui de la société et l'inaliénabilité radicale de la souveraineté du peuple. On a, dans cette théorie, entendu par peuple tantôt l'ensemble des individus composant le peuple, tantôt la personne morale, résultat de l'accord persistant des volontés individuelles qui tendent au même but social : la première de ces conceptions a dominé dans la doctrine, la seconde a prévalu dans la pratique.

Le lecteur a déjà reconnu la doctrine-type de cette catégorie; c'est celle de Rousseau. Le philosophe de Genève est le seul qui ait parlé expressément de l'impossibilité morale de jamais renoncer au droit naturel de liberté; il se faisait, en effet, du devoir de sauvegarder cette dernière, une idée extrêmement stricte; c'est ce qui l'a conduit à repousser toute représentation de la volonté individuelle.

Mais d'autres publicistes, sans aboutir à des conséquences aussi rigoureuses, ont implicitement professé les mêmes principes; il leur a suffi, pour dissiper toute équivoque sur leurs intentions, de reconnaître au peuple, comme l'a fait d'ailleurs Rousseau, le droit illimité et inconditionné de reprendre au titulaire désigné par lui l'exercice du pouvoir exécutif; il leur a suffi, en un mot, de traiter les rapports de peuple à prince comme ceux de mandant à mandataire, ou peu s'en faut. De ce nombre sont Siéyès, Condorcet, et Mably dans certains de ses ouvrages.

Des auteurs ont admis la délégation à un prince, ou

à différents organes, de l'exercice, non plus seulement du pouvoir exécutif, mais de tout le pouvoir qui, de droit naturel, appartient au peuple; la capacité de former l'un de ces organes par voie de suffrage a pu, d'après certains d'entre eux, être elle-même déléguée à une catégorie spéciale de citoyens. L'inaliénabilité consiste encore, chez ces auteurs, dans la faculté sans bornes pour le peuple de reprendre quand il lui plaît tout ce qu'il a confié. Cette combinaison, en sa forme la plus simple, a eu les préférences de La Boëtie; on la retrouve, plus complexe, chez Benjamin Constant. Ce dernier a dit, sans doute, qu' « en se donnant à tous il n'est pas vrai qu'on ne se donne à personne »; mais il ne faut pas que les termes qu'il emploie fassent illusion; il ne déclare pas pour autant la souveraineté populaire aliénable; la donation dont il parle est essentiellement sujette à révocation, et c'est dans la possibilité nécessairement indéfinie de cette révocation qu'il voit l'inaliénabilité. Le membre de phrase cité renferme néanmoins un aveu d'impuissance : le système de la souveraineté populaire inaliénable y est reconnu impropre à préserver *absolument* la liberté individuelle au sein de la société politique; nous constaterons bientôt que rien ne doit moins surprendre.

Nous serions enclin à penser que les adeptes de la souveraineté de la nation-personne, tels que Barnave, Rœderer, et Siéyès dans les premières Assemblées de la Révolution, ont eu de l'acte formateur de la personne nationale, de la volonté générale, une idée analogue à celle de Benjamin Constant; le don mutuel des libertés, qui est destiné à les maintenir, semble néanmoins renfermer pour ces esprits une part d'aliénation véritable. D'un autre côté, la délégation, faite au gouvernement, de l'exercice du pouvoir est, suivant eux, essentiellement révocable; on ne peut même pas prétendre qu'il y ait

jamais eu, aux yeux de ces hommes politiques, donation, même révocable, aux gouvernants, de l'exercice de la souveraineté. C'est que la nation-personne s'est interposée; elle a reçu la souveraineté avec tous ses attributs, mais elle n'en dispose pas à son tour en faveur du gouvernement; elle se contente de donner à celui-ci mandat d'exercer le pouvoir dont elle conserve pour elle l'entière substance, usage compris.

L'étude des doctrines nous a offert d'autres variétés du système de la souveraineté inaliénable du peuple.

Certains publicistes ont associé la conservation par le peuple de la puissance législative à une semi-aliénation, à une délégation pour un temps normalement très long, de la puissance exécutive : tel est le cas de Thomas Morus.

D'autres n'ont exigé l'inaliénabilité qu'à l'égard du législatif; l'exécutif leur a paru susceptible d'aliénation : ainsi ont pensé Hotman et Hubert Languet; ce dernier n'a toutefois sa place dans cette classification que si l'on considère sa doctrine en quelque sorte du dehors, si l'on ne creuse pas sa notion du peuple; au cas contraire, il se rangerait mieux parmi les tenants de la nécessité de l'ordre social unie à la souveraineté du peuple. On peut également se prétendre partisan de l'inaliénabilité et consentir en réalité à l'aliénation de toutes les branches du pouvoir, au moins de leur exercice : ainsi a fait Althusius; il n'approuvait qu'on retirât au gouvernement les pouvoirs qu'on lui avait remis que s'il y avait faute de ce dernier. Althusius professait, sous des apparences contraires, la doctrine de Vattel, partisan déclaré de l'aliénation de l'exercice.

Les dernières doctrines énumérées, à partir de celle de Morus, relèvent donc autant, sinon davantage, des critiques que nous adresserons plus loin au principe de la souveraineté aliénable, que de celles que nous

allons formuler concernant la souveraineté inaliénable du peuple, dérivée du droit et du devoir naturels de liberté.

En tant que le système de la souveraineté inaliénable du peuple s'efforce de satisfaire le droit de liberté, qu'il pose comme prémisse, par le maintien de la liberté en tout état des rapports de l'homme avec ses semblables, il n'est rien de plus logique. Puisqu'on a un droit naturel à la liberté, — naturel, c'est-à-dire inhérent à la nature humaine, — ce serait manquer à soi-même, à sa dignité que de ne pas conserver cette liberté indéfiniment. Et puisque ce droit de liberté est le droit à l'indépendance complète, c'est celle-ci qu'il faut garder.

Mais en tant qu'il prétend concilier cette liberté avec la société politique, en tant qu'il prétend tirer la seconde de la première, c'est vraiment, comme nous l'avons dit lors de l'exposé des idées de Rousseau, le problème de la quadrature du cercle que ce système essaie de résoudre, et, en dépit de ses affirmations, il n'y parvient pas. En effet, ou bien il estime que la conservation de la liberté s'oppose à toute réduction, même momentanée et précaire, de l'indépendance originelle qu'il autorise seulement à transformer; ou bien il admet que la possibilité indéfinie de révoquer la concession qu'on en a fait suffit à assurer cette préservation. Dans la première hypothèse, une objection se présente à l'esprit, qui a été maintes fois formulée; c'est celle que nous avons précisément trouvée sous la plume du partisan de l'autre conception de l'inaliénabilité, Benjamin Constant. Dès lors que vous appartenez à une société gouvernée, si habiles que soient les combinaisons destinées à sauvegarder votre entière indépendance, vous êtes toujours le sujet de quelqu'un. Vous l'êtes au moins d'une majorité. C'est, à la vérité, une compensation appréciable, que de courir les chances

d'appartenir parfois soi-même à cette majorité et de se régir autant que possible par sa propre loi. Mais que de chances subsistent de n'être que le sujet d'autrui ! Voilà une considération qui ruine du coup la souveraineté du peuple établie sur la base du maintien absolu de la liberté des individus.

Encore n'avons-nous pas expressément visé dans notre raisonnement la délégation de l'exercice du pouvoir qu'aucun système n'évite et qui, de quelque nom qu'on l'appelle, dans quelque classe d'actes qu'on la range, est bien toujours une diminution de la liberté affirmée intangible.

Comme le maintien absolu de cette dernière était, chez Rousseau, non seulement la source d'une souveraineté primordiale du peuple, mais la raison de la participation directe et constante des citoyens à la formation de toute loi, on aperçoit aisément que cette participation n'a plus que des bases assez fragiles. Sans doute, Rousseau considérait une telle coopération comme un moyen de maintenir la liberté à un autre point de vue; elle était censée exprimer une adhésion continue à la société et à ses lois, les eût-on combattues; on a souvent relevé le sophisme que renferme cette conséquence extrême. Il nous paraît utile de remarquer que le concept de la collaboration législative comme d'une adhésion renouvelée à la société, s'il est on ne peut plus conforme aux prémisses de Rousseau, s'harmonise plutôt mal avec l'idée de société. Une société est par essence quelque chose de stable; comment concevoir une communauté de tendances, d'aspirations, d'action entre des volontés qui n'ont pas eu le temps de la manifester et qui la remplacent à chaque instant par la divergence? C'est en tout cas une société aussi peu sociale que possible; or, si l'on juge la société avantageuse — et tel est le cas de Rousseau — il faut ad-

mettre qu'elle doit s'épanouir au maximum. Comment concilier ces contraires?

Nous objecterons encore à Rousseau que si une volonté ne peut se représenter absolument, se transférer d'un homme à un autre, elle peut néanmoins être reflétée, être reproduite avec une grande exactitude, et c'est le principal. Il ne s'agit pas de résoudre un problème de rigoureuse logique. Sans doute, quand Rousseau craignait l'infidélité de la représentation ou les abus qu'on ferait de cette idée, il n'avait pas tout à fait tort. Mais de tels inconvénients comportent des remèdes et ne sont point selon nous une raison suffisante d'exiger toujours et partout la participation directe de chaque citoyen à l'œuvre législative. D'ailleurs, Rousseau n'était-il pas lui-même obligé de réduire cette participation à quelque chose de presque uniquement théorique? Que vaut pour la plupart des citoyens un consentement présumé du silence en face des projets de lois émanant du « législateur », nous voulons dire ici du préparateur des lois?

Des diverses considérations que nous venons d'exposer relativement à la doctrine de l'inaliénabilité comprise au sens de conservation rigoureusement permanente de la souveraineté et de son exercice, résulte ce qui suit. C'est à tort que l'on estimerait n'être légitime législateur que le peuple ou ses représentants élus, et légitime exécuteur des lois que la personne ou le groupe de personnes choisis par ce peuple, qui serait réputé l'exclusif générateur de tout pouvoir. C'est à tort qu'on penserait que tout pouvoir législatif exercé par d'autres que le corps du peuple ou ses représentants, tout pouvoir exécutif non issu de lui, seront seulement de purs faits, parfaitement étrangers à toute légitimité. C'est du moins à tort, disons-nous, qu'on admettrait ces opinions en vertu du principe de Rousseau, Siéyès et Condorcet qui

consiste à maintenir à l'homme autant de liberté dans la société que ces auteurs lui en accordent auparavant. Il est particulièrement intéressant d'appliquer ces déductions aux gouvernements de fait, si souvent issus du seul vouloir des personnes qui les composent. Nous supposons, bien entendu, contrairement à Rousseau, mais avec La Boëtie, Siéyès et Condorcet, qu'il peut y avoir des gouvernements de fait légitimes, c'est-à-dire que tout gouvernement légitime n'est pas nécessairement constitué, pas nécessairement légal.

Quant à l'inaliénabilité entendue comme la possibilité illimitée, constante de révoquer la donation faite par chacun de sa liberté, et par tous, ou la nation-personne, de l'exercice du pouvoir, elle a contre elle un argument que nous retrouverons, s'opposant avec une plus grande force à l'aliénabilité. Les doctrines qui adoptent cette conception ne demeurent pas conséquentes avec le principe qu'elles cherchent à sauvegarder et dont elles prétendent la faire découler en quelque manière, à savoir le droit de liberté; pour tout dire, elles ne sont point logiques. Une telle inaliénabilité ne va pas sans aliénation; Benjamin Constant avait mille fois raison. Alors, comment expliquer qu'une liberté qui ne saurait souffrir la moindre atteinte soit déclarée susceptible de s'amoindrir même momentanément? Pour être avouée, cette espèce de donation révocable ne vaut pas mieux que celle à laquelle a abouti, sans l'apercevoir, l'autre concept de l'inaliénabilité; on la comprend même moins bien, comme il arrive pour toute inconséquence reconnue par ses auteurs.

Les motifs de principe qui nous ont jusqu'ici déterminé à repousser la doctrine de l'inaliénabilité sous ses différents aspects, et ses conséquences au point de vue des pouvoirs législatif ordinaire et exécutif, en particulier dans les gouvernements de fait, nous conduisent à formuler cette autre conclusion : ce serait à notre

sens une erreur de reconnaître au peuple un pouvoir constituant absolu, c'est-à-dire de considérer son pouvoir constituant comme un pouvoir littéralement créateur, libre de détruire à sa guise et sans souci d'aucune forme ce qu'il aurait antérieurement établi, tout venant de lui, tout pouvant donc être repris par lui (1). D'où il suit qu'il ne nous paraît pas du tout établi par les principes de Rousseau et de son Ecole que le peuple ait le droit, sans autre justification que sa volonté, de supprimer un gouvernement pour mettre à sa place un gouvernement de fait, ni d'instaurer aussi facilement un nouveau gouvernement légal. Et ainsi se trouvent fortement ébranlés les fondements de toute l'autorité d'un gouvernement de fait né de la seule volonté du peuple; ainsi se trouve également mise en doute l'illégitimité *absolue* d'un gouvernement de fait qui n'est pas issu du peuple et auquel le peuple ne donne pas son concours.

Nous ne nous sommes jusqu'ici appliqué à montrer dans le système de l'inaliénabilité, que les contradictions entre le principe d'où il veut faire sortir toute institution politique, le devoir de liberté, et ses prétendues conséquences, la préservation absolue de la liberté dans la société politique, ou la donation de pouvoir révocable. Mais ce système renferme une autre contradiction. On se souvient qu'il n'est pas exclusif de l'idée d'une loi naturelle qui a au moins pour précepte général le respect de la liberté d'autrui, et de

(1) Nous savons que Rousseau admet que la volonté du peuple se peut enchaîner elle-même; mais ce sont là des chaînes qu'elle a toujours droit de briser. On pourrait peut-être prétendre le contraire en s'appuyant sur le chapitre IX des *Considérations sur le gouvernement de la Pologne*. Mais nous pensons que Rousseau a professé dans cet ouvrage des idées autres que celles de son *Contrat social* et qu'il ne faut pas chercher à les concilier; dans celui-ci seul est la doctrine originale, à laquelle nous nous sommes tenu. Nous n'avons recouru au *Gouvernement de la Pologne* que quand il cadrait avec le *Contrat social*.

laquelle il a prétendu précisément déduire la conservation à outrance de la liberté. Il est évident que cette loi naturelle, comportant des droits, autorise à les défendre, ce qui ne va pas sans contrainte à l'égard d'autrui. Comment empêcher qu'une contrainte passagère exercée légitimement à l'égard d'un individu ne devienne permanente et ne s'étende à beaucoup, de manière aussi légitime? Comment empêcher qu'elle ne s'exerce dans un intérêt collectif et n'arrive à prendre un caractère social? La non-intervention ne serait-elle pas un commencement d'atteinte à la liberté menacée d'autre part? Et par suite, à ne considérer que la loi naturelle, si elle n'a pas la société pour cause et pour but, ne l'a-t-elle point pour *résultat*? Comment le système que nous critiquons accorde-t-il les conséquences qui logiquement découlent de la loi naturelle avec la liberté telle qu'il la conçoit?

Il est vrai que des partisans de cette liberté intangible, bien loin de la juger inconciliable avec une société qui n'est pas son ouvrage, l'ont fait naître d'elle, du respect mutuel que se doivent les hommes parce qu'ils en sont membres. Ainsi, La Boëtie. Comment parviennent-ils à extraire d'une société en formation tout juste ce qui fait obstacle à son achèvement spontané et à un gouvernement stable, condition de cette société? C'est ce que nous n'essaierons pas d'expliquer. Nous serions enclin à penser, d'après ces systèmes eux-mêmes, que la légitimité des gouvernements de fait serait susceptible d'une autre base que la souveraineté populaire fille de la liberté absolue.

Le reproche d'illogisme se formulerait encore avec plus de raison à l'adresse d'une quantité de publicistes qui tout en ayant vu nettement une société, que certains appelaient simple société, là où il n'y avait pas eu de pacte, et tout en l'ayant même considérée comme

obligatoire, ont cependant voulu tenir la société politique pour quelque chose de différent et ont cru indispensable, à sa base et à la base du gouvernement, des contrats librement passés. C'est le cas, on se le rappelle, de plusieurs auteurs qui se rattachent à l'Ecole du Droit de la nature et des gens.

Mais il se trouve qu'ils ont accepté dans leurs doctrines l'aliénation de la souveraineté populaire. C'est donc à des représentants d'une catégorie doctrinale nouvelle que nous faisons le grief d'avoir, en exigeant la création volontaire et libre de la société politique, méconnu les conséquences logiques du principe qu'ils ont posé eux-mêmes d'une loi naturelle, mieux que cela, d'une société déjà existante avant tout contrat.

Cette remarque nous permet de préciser la contradiction que nous croyons apercevoir entre l'idée d'une société naturelle, spontanée, et l'idée du droit de liberté source unique de la souveraineté. Si l'épanouissement d'une société légitime réclame nécessairement un gouvernement qui pour cela sera légitime, comment prétendre, non plus seulement à la manière des systèmes de souveraineté inaliénable, que la liberté doit se conserver toujours dans son intégralité, mais même que la souveraineté ne peut être que l'ensemble des libertés individuelles, dans la mesure où elles sont compatibles avec la société politique, ou le résultat de cet ensemble? La souveraineté n'a-t-elle pas alors une autre origine que des libertés qui, tranchons le mot, ne sont pas libres de placer ou non un pouvoir au-dessus d'elles? Peu importe d'ailleurs ce qu'a dû être ce pouvoir, leur propre organisation à des fins gouvernementales ou l'autorité d'une personne, d'un groupe distinct d'elles.

Dans ces conditions, il ne paraît pas encore ici établi qu'un gouvernement de fait soit fondé à se prétendre légitime et à constituer un gouvernement nouveau, dès lors

que le peuple l'approuve, et qu'il soit légitime et apte à légiférer en matière constituante comme ordinaire seulement lorsqu'il est institué par la volonté du peuple.

Nous supposons, du reste, tenant ce raisonnement, le cas où rien ne fait obstacle au gouvernement de fait, ni les droits d'une famille, ni ceux d'un corps quelconque; quant à la valeur de ces droits, nous nous proposons de l'examiner plus loin.

Une considération importante trouve ici sa place. Il n'est point que des partisans de la « simple société » parmi ceux qui professent le système de la souveraineté aliénable. Il n'y a pas qu'eux à reconnaître nécessaire le sacrifice, au moins partiel, de la liberté dans la société gouvernée, et à le reconnaître nécessaire même avant l'aliénation à une personne, à un groupe différencié de la collectivité. Ils ne sont pas les seuls à admettre facilement cette aliénation. D'autres l'admettent aussi aisément qui ne comprennent la société que comme société politique librement formée; parmi ces derniers, il en est qui vont jusqu'à confondre la création volontaire de la société avec celle d'un gouvernement, par exemple Bossuet. Cette variété de partisans de l'aliénabilité tombent, aussi bien que les précédents, sous le coup des critiques que nous allons maintenant formuler (1).

A n'envisager que le droit de liberté en lui-même, et quand on ne se préoccupe pas de le concilier avec l'idée

(1) Peu importe d'ailleurs que les partisans de l'aliénabilité, en général, fondent le pouvoir des gouvernements, en toute dernière analyse, sur la souveraineté du peuple découlant elle-même du droit de liberté, comme semblent le faire des adeptes de l'Ecole du Droit de la nature et des gens, ou que, comme Suarez, ils dérivent son essence, une fois la société formée, de la nature de celle-ci (V. ci-dessus, p. 38, n. 1), c'est-à-dire de Dieu, et ne laissent au peuple que la souveraineté immédiate et tangible qui, en tant qu'elle a en lui son sujet humain, résulte du droit de liberté; puisqu'en fin de compte, dans la réalité de l'action, c'est chez le peuple que se trouve la source exclusive du pouvoir, les arguments portent également.

de société, rien n'est plus logique, avons-nous déjà observé, que l'inaliénabilité absolue. En effet, si la liberté a droit au respect d'autrui, c'est qu'elle est une faculté de l'homme, une faculté considérée dans son action extérieure, quoi qu'on pense d'ailleurs de son mystérieux substratum. Comme telle, elle ne constitue pas un article d'échange; l'homme n'est l'homme que dans son intégrité. Tout abandon qu'il ferait de lui-même serait nul; il n'aurait pas à en tenir compte. Or, quand on conçoit le droit d'exercer cette liberté comme le droit à l'indépendance originaire, par quoi se traduit l'inaliénabilité absolue sinon par le devoir de conserver toujours et en tout milieu l'indépendance la plus complète? Et qu'on ne distingue point, comme Vattel par exemple, la substance de la souveraineté et son exercice. Il ne faut pas vouloir se faire illusion : qu'est-ce en définitive, vis-à-vis de la liberté et de sa sauvegarde, qu'une souveraineté qui ne pourra plus jamais agir? La doctrine de la souveraineté aliénable ne nous paraît pas, sur le point qui nous occupe, conséquente avec elle-même. Du moment qu'on dérive la souveraineté populaire du droit naturel de liberté ainsi entendu, on se montre plus logique en proclamant la souveraineté inaliénable. Voilà qui condamne, plus que toutes autres, et sans préjudice des critiques qu'on peut leur adresser par ailleurs, les doctrines d'une souveraineté du peuple si parfaitement aliénable qu'elle devient le patrimoine sacré d'une famille, et que le peuple, même outragé, n'a jamais le droit de la ressaisir. Voilà qui efface la tare originelle que porteraient en eux, d'après ces doctrines, tant de gouvernements de fait; reste évidemment à examiner ce qui leur conférerait la légitimité ou ce qui obligerait à la leur refuser.

Et quelles sont maintenant les conséquences des systèmes de souveraineté populaire? Sont-elles moins défectueuses que leurs principes ? Sembleraient-elles

rétablir la balance en leur faveur et feraient-elles présumer que nos raisonnements nous ont trompé?

Est-ce parce que le système de l'inaliénabilité renferme en lui le vice de logique que nous avons signalé, est-ce parce qu'il a voulu concilier les contradictoires, le maintien absolu de la liberté et la société gouvernée? Mais ce qui frappe de prime abord, c'est qu'il ébranle aussitôt la stabilité dont il cherche vraisemblablement à gratifier la société en lui organisant un gouvernement; car, comme nous l'avons indiqué plus haut, en dépit des lois constitutionnelles par lesquelles le peuple s'efforcera de discipliner sa volonté future, ce peuple sera, en dernière analyse, indéfiniment libre de détruire et de reconstruire, et à pousser les conséquences de ces prémisses jusqu'à l'absurde, on ne voit pas pourquoi les changements ne seraient pas presque quotidiens. Ce système est, de tendance au moins, anarchique. Il régularise en quelque sorte à jet continu la situation des aventuriers qui savent un instant capter les faveurs du peuple.

Le système de la souveraineté définitivement aliénable a un défaut qui, au premier regard, paraît l'opposé de celui qui caractérise le système précédent; il abandonne sans retour le soin du peuple à un individu, à une famille qui en dispose comme d'une propriété, sans qu'on puisse rien, ou à peu près rien, contre les abus, les exactions éventuels; il conduit à la concentration, à la stagnation et à la corruption du pouvoir. Si on l'examine de plus près, on s'aperçoit qu'il produit l'anarchie par l'absence d'une direction réelle, puisque cette direction peut être détournée de son but, comme le précédent l'engendrait par la multiplicité des directions.

Reste le système de la souveraineté aliénable sous condition résolutoire : si le prince ou celui qui en tient lieu ne remplit pas les obligations stipulées au contrat

en vertu duquel il gouverne, ses droits sont anéantis, et alors un droit connexe d'insurrection naît pour le peuple contre celui qui n'a plus que les apparences du pouvoir. Dans les doctrines de souveraineté du peuple, c'est la combinaison qui, en évitant les inconvénients des deux précédentes, paraît donner les plus grandes satisfactions pratiques. Ainsi ne sont pas légitimés tous les gouvernements de fait appuyés sur le peuple. Ainsi ne sont pas non plus illégitimés les gouvernements de fait dont l'action est bienfaisante en face des gouvernements légaux les plus oppresseurs. On a toutefois le pressentiment que ce système, *comme les deux autres*, doit pécher par quelque point, abstraction faite des critiques que nous lui avons déjà adressées.

C'est, en effet, ce qui se produit au cas de vacance du pouvoir, que cette vacance soit un simple fait ou qu'elle résulte d'une insurrection juste. Si dans une telle hypothèse on applique rigoureusement les doctrines de souveraineté populaire découlant du droit de liberté, et si, comme il arrive d'ordinaire, le peuple ne peut de lui-même se réunir pour prendre en main la direction des affaires publiques ou se choisir des chefs, ces systèmes laissent l'Etat flotter à la dérive; un gouvernement de fait né spontanément de l'initiative de quelques personnes n'aura pas le moindre droit; il sera mort-né. On aboutit avec eux à cette antinomie d'une société qui veut vivre, qui a le droit de vivre, et à qui sont interdits les seuls moyens praticables de ne pas manquer brusquement et pendant un laps de temps indéfini d'un organe essentiel à son existence. On n'évite cet illogisme qu'en prétendant, comme Rousseau quand il y a eu excès de pouvoir du gouvernement, comme Hobbes dans tous les cas où ce dernier disparaît, que la société disparaît avec lui. Qui oserait le soutenir en face des faits? Et si on applique cette manière de voir, ne recule-t-on pas en un instant aux confins de la barbarie?

A quoi servent les habitudes d'ordre et de règle qu'on s'est efforcé de prendre pendant des années, des siècles peut-être de vie sociale? De cet ensemble de circonstances, de cette explication incomplète des faits au point de vue du droit se dégage réellement une présomption d'inexactitude des doctrines de pure souveraineté du peuple.

Voyons donc si celle qui parmi elles paraît offrir le plus de garanties ne contient pas des indications sur les vrais principes qui permettent de légitimer ou d'illégitimer les gouvernements et, d'une façon plus particulière, les gouvernements de fait.

Lorsque nous considérons le système de la souveraineté aliénable du peuple, ce qui nous frappe aussitôt, c'est que l'aliénation repose sur un contrat présumé entre le peuple et celui qu'on désigne du nom générique de prince. Or, qu'est-ce qu'une telle présomption si on ne la peut ensuite étayer d'une démonstration rigoureuse que le contrat a bien été passé? Combien de fois pourra-t-on en produire l'original? Et quand il existera, sera-ce l'instrument du contrat idéal déduit par la raison des règles du droit naturel et qu'on suppose à la base de tous les gouvernements, sauf modalités? Ce contrat hypothétique n'est donc que la forme à laquelle on a voulu ramener, pour se dispenser d'autres recherches et d'autres explications en face du principe de la souveraineté populaire auquel on s'est tenu coûte que coûte, les obligations du peuple et du prince vis-à-vis l'un de l'autre. Il nous est permis de nous montrer moins aisément satisfait. Qu'y a-t-il de réel sous cette forme? L'intérêt du prince ou celui du peuple. Si nous nous occupions du système de l'aliénation définitive, nous serions tenté de dire, à observer certains résultats, que c'est l'intérêt du prince. Mais ces résultats nous ont fait écarter une telle doctrine. Il ne

peut s'agir, dans celle dont nous nous occupons, que de l'intérêt du peuple.

Si un certain intérêt du prince est également pris en considération, il est subordonné à l'autre et on le traite comme n'existant que pour l'autre. Sans doute, le prince aura le droit d'user de sanctions contre ceux qui, devenus ses sujets, négligeront de lui obéir; mais cela rentre dans l'objet du pacte. Au peuple seul on songe à réserver le droit de dénoncer ce dernier, quand le prince abuse de son pouvoir. Et qu'appelle-t-on abuser, quelque classification qu'on fasse des fautes des gouvernants? C'est toujours user de l'autorité contre l'intérêt du peuple. Sans doute, on suppose parfois, comme source de ces obligations, des clauses spéciales du contrat hypothétique dont il a été question tout à l'heure. Mais comment croire aux clauses si l'on n'admet point le contrat? Comment rejeter le tout et accepter la partie? Parce qu'on ne veut pas se résoudre à croire que le peuple avait transféré son autorité dans le but d'en mésuser? C'est fort probable, mais encore? Le peuple était donc tenu de sauvegarder son intérêt? L'obligation existe ainsi avant le pacte? Et elle ne peut se fonder que sur l'intérêt du peuple lui-même inconsciemment considéré comme obligatoire. Si donc il y a des gouvernements de fait légitimes, c'est bien à la disparition des droits du gouvernement précédent qu'ils doivent leur légitimité; mais cet anéantissement, — dès lors qu'on ne suppose pas la vacance de fait du pouvoir, — a pour cause la simple méconnaissance par ce prédécesseur du bien de la communauté.

Une autre indication que la base de la légitimité des gouvernements de fait doit se trouver dans le bien du peuple, de la société, semble ressortir des systèmes de souveraineté populaire. Dans bien des cas, on l'a remarqué, non seulement les auteurs qui les ont proposés ont rattaché les droits du peuple et ceux du gou-

vernement établi à un contrat fictif, mais ils ont considéré le gouvernement de fait nouveau comme légitimé par l'assentiment *tacite* du peuple, sans d'ailleurs paraître se préoccuper de savoir si c'était bien un nouveau contrat qui se formait de la sorte. Ils ont ainsi essayé de parer à l'inconvénient grave de leur système, inconvénient que nous avons déjà signalé et qui consiste à laisser un pays sans gouvernement pourvu de droits. Mais qu'est-ce en réalité qu'un assentiment tacite? Passe encore pour l'attachement *prolongé* témoigné par un peuple à une forme de gouvernement, à une race de rois. Des manifestations quasi-unanimes de sympathie, l'assistance dévouée prêtée par l'ensemble de la population à ses dirigeants au cours d'une période difficile, dans une situation angoissante, voilà qui pourrait à la rigueur tenir lieu de volonté expresse. Quant au simple silence en face d'un fait accompli, que prouve-t-il, sinon la timidité du plus grand nombre devant l'audace de quelques-uns? Car, même si ces quelques-uns ont renversé le précédent gouvernement pour le plus grand bien du peuple, où est la preuve que celui-ci voulait mettre à sa tête ses libérateurs? Il y a des présomptions? Peut-être, mais c'est tout. Surtout quand il s'agit de gouvernements de fait comme ceux auxquels pensaient les auteurs relativement anciens qui ont professé ces idées, gouvernements qui se maintenaient ensuite au pouvoir, légalisés (si nous osons dire) à la longue par la coutume, ou en se constituant légalement; encore supposés à cet égard recevoir l'approbation tacite du peuple.

Ces observations conviennent quant à la valeur de l'assentiment tacite par lequel de nombreux auteurs, on s'en souvient, prétendent légitimer les gouvernements de fait d'abord illégitimes. Sans doute il s'agit alors d'un silence prolongé. Néanmoins, rien ne permet de l'interpréter dans le sens d'une adhésion certaine;

d'autant plus que l'usurpateur se sera très souvent imposé à l'aide des pires violences, et qu'il faudrait peut-être une énergie, un courage extraordinaires pour oser élever la voix contre lui.

Un autre prétendu assentiment tacite qu'on n'attribue pas au peuple, cette fois, mériterait d'être jugé comme le précédent, c'est celui du prince légitime, tant que l'usurpateur n'a pas acquis de titre régulier par une longue possession; voilà un consentement dont la liberté n'apparaît point très manifeste ! Pourquoi le gouvernement injustement dépossédé est-il réputé approuver l'obéissance aux actes de l'usurpateur? Parce que Grotius, Pufendorf, tous ceux qui pensent comme eux, ne peuvent se résoudre à ne pas rattacher le pouvoir d'un gouvernement, par voie directe ou indirecte, à la souveraineté du peuple; mais, d'un autre côté, parce qu'ils se voient obligés de légitimer d'une manière quelconque un gouvernement quelconque nécessaire au maintien de la société. La nécessité, base non avouée de la légitimité au moins passagère du gouvernement de fait dans ce cas particulier, ne paraît-elle pas au premier coup d'œil plus rationnelle que cet assentiment prétendu à la place duquel on ne rencontrerait en réalité que l'improbation la plus absolue.

Des auteurs, tout en conservant le nom, souveraineté, volonté du peuple, n'ont même pas retenu l'assentiment tacite, par exemple Languet; une sorte de parlement, même non élu, ne représentera-t-il pas suffisamment le peuple, s'il légifère dans son intérêt et lui choisit un chef, en se laissant guider par d'identiques préoccupations? Un gouvernement de fait formé de ces deux éléments sera légitime aux yeux d'un tel auteur. Et cette fois l'utilité sociale est à peine dissimulée comme fondant la légitimité du gouvernement. C'est elle qu'on retrouve partout, jusque dans les doctrines de la souveraineté du peuple découlant du droit de liberté.

Il est vrai que dans certains cas le prétendu assentiment tacite dépasse son but. Ainsi, quand on est partisan de la souveraineté inaliénable du peuple. Un Benjamin Constant, par exemple, ne garantissant plus au gouvernement régnant aucun droit appuyé sur un contrat hypothétique dont, en moderne qu'il est, il comprend d'ailleurs trop bien l'inanité, tous les gouvernements de fait possibles se succéderont sans obstacle à la direction des affaires publiques. Tous pourront s'autoriser de l'assentiment tacite du pays; il ne sera pas défendu de discuter leurs prétentions ; mais comment parviendra-t-on à leur démontrer péremptoirement qu'ils ont tort?

Quoi qu'il en soit, et malgré le désordre dont il est parfois l'auxiliaire efficace, l'assentiment tacite a pour raison d'être, dans les doctrines de souveraineté populaire, la légitimation au moins provisoire des gouvernements de fait qui se légitiment beaucoup plus aisément et naturellement par les besoins du peuple, de l'ordre social.

Notre classement des doctrines, que nous jugions d'autant moins démocratiques qu'elles faisaient une plus large part au consentement tacite, constituait déjà à lui seul une critique en faveur de la nécessité comme base de la légitimité des gouvernements et, entre autres, des gouvernements de fait.

Après avoir fait ressortir les principales lacunes et contradictions des systèmes qui déduisent la souveraineté du peuple du droit naturel de liberté, et après avoir essayé d'en dégager des indications pour la découverte des véritables fondements de cette légitimité, il convient d'examiner s'il y a des raisons positives de penser que l'intérêt du peuple, intérêt que tout jusqu'ici nous a poussé à considérer précisément comme étant la base recherchée, ne l'est pas en effet.

Or, nous estimons que ces raisons ne manquent pas. Ce sont celles qu'ont mises en lumière les partisans de la nécessité de l'ordre social; car quelle différence y a-t-il entre elle et l'intérêt du peuple jugé obligatoire ou nécessaire? Tout au plus que tel peuple constitue seulement l'un des exemplaires de la société humaine; mais, si la seconde est nécessaire, le premier ne l'est-il point? Ne l'est-il pas même en partie à cause du rôle spécial que son caractère lui assigne au sein de la société universelle? Nous aurons l'occasion d'en redire quelques mots tout à l'heure.

Il nous paraît surabondamment démontré par les arguments des tenants de la légitimité fondée sur la nécessité de l'ordre social, depuis saint Thomas jusqu'à M. Duguit, que l'homme ne peut absolument point se passer de la société, qu'elle est son milieu normal et comme le complément de sa nature, que tout en lui appelle l'aide mutuelle, et que, voulût-il échapper au réseau de relations qui l'enserre, il ne saurait du moins s'empêcher d'entrer en quelques rapports avec ses semblables; il nous paraît que, soit pour réglementer ces rapports, soit plutôt pour multiplier les liens qui unissent les hommes et les forcent à se prêter un appui réciproque, pour porter à son maximum la puissance de chacun et lui procurer ainsi les moyens les plus efficaces d'aboutir à son plein épanouissement, un gouvernement est nécessaire. Nous ne comprenons pas la « simple société » de l'Ecole du droit de la nature et des gens; c'est une société qui se trouve tout à coup comme stérilisée, arrêtée dans son développement naturel on ne sait pourquoi.

En effet, à supposer que l'homme ait un certain droit à la liberté, — ce que nous examinerons plus loin, — il n'en restera pas moins que le devoir le plus impérieux pour lui étant de vivre en société, et en la société

la plus étroite, la plus cohérente possible, puisque c'est une condition rigoureuse, absolue de son développement normal, il ne lui sera permis de donner satisfaction à ce droit de liberté qu'après avoir accompli son devoir social, et dans la mesure où les deux se trouveront conciliables.

Or, le devoir de vivre en société donne le droit de le faire, et la société n'étant qu'un ensemble de rapports harmonieux, — car où les rapports restent habituellement hostiles, il n'y a pas de société réelle, — tout homme, puisqu'il ne peut, c'est évident, former une société à lui seul, a droit de contraindre les autres à en former une avec lui. Si elle existe déjà et menace seulement de se dissoudre par manque de direction, il a droit d'instaurer cette direction, au besoin de l'assurer lui-même et de contraindre les autres à lui obéir. Tant mieux s'ils se joignent à lui de plein gré, en qualité de chefs ou de sujets ! Puisque cette direction est la condition de l'harmonie la plus concordante, de l'unité indispensable à la société parfaite, aussi parfaite qu'il est humainement possible, c'est seulement à partir de l'instant où elle existera, organisée par quiconque, que tous les autres membres de la société perdront le droit d'user du même procédé; comment se réclameraient-ils désormais, pour exercer le pouvoir, du droit de vivre en société gouvernée?

Lorsque nous reconnaissons à tout individu le droit originaire de créer un gouvernement afin de pousser la société à son point éminent, nous ne prétendons pas toutefois embrasser la doctrine de Bentham. Il est vrai que l'intérêt individuel bien entendu se confond, en fin de compte, avec l'intérêt social. Mais nous n'admettons pas que l'intérêt personnel d'un individu quelconque soit le point de départ de ses droits à prendre une telle initiative. C'est l'intérêt social qui constitue

ce point de départ. L'intérêt social s'analyse à son tour, — nous aurons l'occasion d'y revenir, — en intérêts individuels; mais ce qui importe, c'est de ne pas confondre intérêt individuel avec intérêt personnel, c'est-à-dire intérêt de celui qui est appelé à agir; cet intérêt n'est qu'une portion infinitésimale de tous les intérêts en jeu. Ceux-ci, en effet, comprennent non seulement les intérêts des vivants, mais ceux des morts, dans les œuvres accomplies par eux, mais ceux encore des générations à venir qu'on ne saurait sans crime sacrifier à la légère; ils dépassent sans doute les intérêts des seuls nationaux, et englobent, quoique indirectement et de manière plus lointaine, ceux des autres peuples, de l'humanité entière. Chaque race, chaque nation n'a-t-elle pas son rôle particulier à remplir? Par là on aperçoit que l'intérêt collectif qu'il faut envisager comme formant la base de la légitimité des gouvernements, est plus large que celui de l'ensemble des citoyens présentement existants; au reste, ces deux intérêts n'entrent pas nécessairement en conflit; ils n'en font souvent qu'un. Par là, on aperçoit encore que le gouvernement qui vit avant tout pour son peuple a peut-être une particule de légitimité supportée par autre chose que l'intérêt de ce dernier. Voilà qui achèverait de ruiner, s'il en était besoin, les prétendus droits du peuple à user comme il lui plaît du pouvoir. La volonté populaire, aussi bien que les autres, doit avoir égard à tant d'intérêts supérieurs et impérieux ! Il sied néanmoins de ne pas exagérer le point de vue extra-national : l'intérêt qu'il suffit en général d'avoir présent à l'esprit est celui de tel ou tel peuple, puisqu'il en inclut de plus vastes. Le résultat de ces diverses considérations doit être simplement de ne pas laisser oublier que l'intérêt du peuple sur lequel on fonde la légitimité des gouvernements renferme une certaine dose d'in-

térêt propre du gouvernement, c'est-à-dire d'intérêt qui ne se ramène pas inéluctablement à celui de la collectivité des citoyens actuellement vivants; cet intérêt du peuple, c'est l'intérêt d'une société tout entière, avec ses éléments constitutifs au complet. Il pourra y avoir lieu de tenir compte d'intérêts distincts, parfois opposés, et pourtant légitimes, — les autres ne méritent pas attention, — du gouvernement et du peuple; mais, alors, le mot peuple recevra une acception un peu spéciale ; il signifiera : une classe particulière de nationaux. C'est justement l'intérêt de cette classe qui, combiné avec d'autres aussi légitimes, dont celui du gouvernement, formera l'intérêt du peuple *lato sensu*, de la nation.

L'intérêt social nécessaire dont nous venons de préciser l'étendue et la portée peut, croyons-nous, mieux faire que servir de base à la légitimité d'un gouvernement *in abstracto*. Il peut désigner un gouvernement particulier comme nettement préférable à un autre. Nous verrons plus loin suivant quelles lois. Il est d'ailleurs indispensable d'apporter une grande prudence dans l'interprétation des événements et des besoins d'un peuple. Ce qui paraît inadmissible, c'est qu'on donne à cette interprétation les allures d'une révélation divine, providentielle, à l'exemple de Bonald et de Joseph de Maistre. Quoi qu'ils aient médit de la raison humaine, il leur a fallu avoir en elle une confiance bien singulière pour prétendre pénétrer les desseins de Dieu et présenter l'idée qu'on se fait de leur développement, non pas seulement comme des conseils de prudence, ce qui pourrait être sage, mais comme la règle absolue et inviolable de l'action politique. La pierre d'achoppement de ce système, nous l'avons déjà remarqué, est la difficulté de distinguer ce qui n'est qu'un écart passager de la volonté impuissante et ce

qui est l'exécution implacable de vues éternelles. Quant à de Bonald, il ratiocine très subtilement pour extraire des livres saints des dogmes politiques qu'ils n'ont jamais eu pour destination de décréter. Il mêle l'abstrait et le concret, et prétend tirer de la nécessité d'un pouvoir unique celle permanente d'un titulaire unique de ce pouvoir : à supposer que la logique l'exige, il est bon de se souvenir que la politique n'applique pas qu'un seul principe; l'organisation des gouvernements n'est pas un exercice d'école. Nous examinerons plus tard s'il ne serait pas précisément utile d'adopter dans la pratique une combinaison qui satisfasse les exigences diverses et souvent opposées de la nature de l'homme. Bonald est le Rousseau de la réaction. Sans parler de la contradiction qui subsiste malgré tout chez de Maistre entre ses principes généraux et son recours au peuple pour la communication de certaine légitimité provisoire, sans entrer dans une discussion, qui demanderait de longs développements, au sujet de la théorie du langage de Bonald, disons qu'il nous paraît impossible, pour les motifs essentiels que nous venons de rappeler, de comprendre la nécessité de l'ordre social à la façon des deux grands publicistes conservateurs, c'est-à-dire rectifiée et précisée jusque dans le détail de ses applications par les moyens qu'ils préconisent; la raison avec ses imperfections, ses hésitations et ses défaillances nous paraît suffisante pour la mise en œuvre du principe de la double nécessité sociale et gouvernementale; elle recourra évidemment aux auxiliaires qu'elle estimera utiles, mais elle ne regardera aucun d'eux comme tenant lieu d'elle; en réalité, elle se comportera à leur endroit comme de Maistre et Bonald se comportaient sans le savoir.

Nous avons établi que le droit pour chaque membre d'une société d'édifier un gouvernement tombe avec

la naissance de ce dernier. C'est dire en même temps que les principes qui servent de base à la légitimité du pouvoir ne s'appliqueront tels quels aux gouvernements de fait qu'au cas où le pouvoir sera vacant en fait ou en droit. En fait, cela s'entend, nous le savons, de l'hypothèse de déshérence, ou de ces périodes de désordre qui accompagnent une grande calamité publique, la guerre surtout, et pendant lesquelles les autorités constituées, perdant leur sang-froid, abandonnent leur poste sans y pourvoir, ou sont matériellement empêchées de remplir leurs fonctions. En droit, nous comprenons par là les cas où le gouvernement établi, au lieu d'user de son pouvoir dans l'intérêt de la société, en use contre cet intérêt d'une façon grave. Le principe légitimant des gouvernements étant l'ordre social nécessaire, il va de soi que, si le gouvernement travaille par n'importe quelle voie à la ruine de cet ordre, il n'a plus de soutien en droit, il s'écroule dès qu'un autre gouvernement se forme, plus légitime que lui; dans l'attente de ce remplaçant, on est justifié à le considérer comme encore légitime parce qu'en dépit de lui-même il vaut mieux que l'anarchie. Mais aussitôt que quelqu'un, que quelques-uns se sentent assurés du succès, qu'ils ne croient pas jeter l'Etat dans un bouleversement stérile, ils ont le droit d'insurrection contre le tyran. Pas n'est besoin d'attendre le concours général du peuple; nous savons que le droit de s'insurger n'est pas un aspect de la prétendue souveraineté de ce dernier. On voit qu'il est, au contraire, une forme négative de la nécessité de l'ordre social. De même que la nécessité est susceptible, produisant son plein effet, de déterminer le choix positif de tel gouvernement particulier, ou de telle catégorie de titulaires du pouvoir, de même il lui est possible d'agir négativement pour réclamer la suppression d'un gouvernement; ce ne sont, en somme,

que les deux faces du même principe d'action. Cette manière de comprendre les choses rend inutile, à ce qu'il semble, pour justifier la révolte, la faute lourde des gouvernants qu'implique pour beaucoup l'idée du droit d'insurrection; les deux idées ne sont liées d'habitude qu'à cause de la base contractuelle qu'on a si souvent assignée à ce droit; c'est une survivance de conceptions vieillies; la simple incapacité, mieux que cela, la simple opportunité nous paraît permettre de remplacer le gouvernement; mais il faut, bien entendu, qu'il s'agisse d'une opportunité avérée et extrêmement grave (1). La leçon synthétique tirée des faits nous en remettra des exemples sous les yeux. Les papes, dont l'enseignement en ces matières, sans être dénué d'énergie, bien loin de là, est empreint d'une grande prudence, ne paraissent pas admettre les renouvellements gouvernementaux opérés dans l'unique but de supprimer certaines formes d'organisation politique. Mais leur intention a été surtout, conformément à leur rôle, de rappeler les principes immuables de la statique sociale; la dynamique sociale, à laquelle nous reviendrons plus loin, les a, croyons-nous, peu préoccupés. Et c'est elle qui, en dehors de cas d'exceptionnelle urgence, est le générateur le plus fréquent de changements pareils; or les opportunités par lesquelles elle se manifeste ont presque immanquablement, du fait de leur origine, un caractère très sérieux. Nous ne croyons pas que les pontifes romains se refuseraient à en tenir compte. Mieux vaudrait sans doute, comme ils le recommandent, attendre pour jeter l'Etat dans un trouble fécond, une faute évidente des gouvernants. Si la forme des pouvoirs est défectueuse, celle-ci ne

(1) Il faut notamment que les moyens légaux d'opérer la mutation fassent totalement défaut ou qu'il y ait absolue impossibilité de les mettre en œuvre.

saurait probablement tarder à se produire. Ordre mauvais et désordre sont frères.

Si le pouvoir n'est vacant ni en fait ni en droit, on ne voit aucun motif de permettre à un gouvernement né soudain de s'en emparer, fût-il approuvé par le peuple, et de chasser le légitime occupant. Au contraire, il importe pour que la société soit la plus harmonieuse, la plus coordonnée, la plus unifiée, en un mot la plus sociale possible, qu'un seul, ou un seul groupement, une seule organisation gouverne, et non plusieurs, même successivement; de la multiplicité naît forcément le désordre, et, à vrai dire, le défaut d'un gouvernement proprement dit, puisque celui-ci est par nature un pouvoir de coordination et d'unification que son rôle même exige unique et stable. Le gouvernement établi, peuple, aristocratie, monarque, ou les deux, ou les trois ensemble, a le droit de gouverner, c'est-à-dire qu'il peut légitimement prétendre gouverner à l'encontre de personnes qui, elles, ne peuvent pas, en droit, émettre pareille prétention, précisément parce que l'unité et la stabilité du pouvoir sont les conditions essentielles d'une société qui tend à la perfection. De là résulte, dans la détention du pouvoir, certaine permanence, qui évoque la pensée d'une sorte de propriété; mais parler de la propriété du droit de gouverner ne serait que compliquer inutilement les choses et risquer d'embrouiller les notions. Il ne s'agit pas en effet, ici, de la patrimonialité d'un Hobbes, d'un Bossuet, d'un Fénelon, d'un de Maistre, d'un de Bonald. Ne venons-nous pas d'admettre le droit d'insurrection? La condamnation de toute révolte n'est qu'une application abusive de l'idée d'ordre social, comme si le désordre n'était pas quelquefois l'inéluctable condition d'un ordre plus parfait. Ce qui donne aux gouvernants le droit de gouverner à l'encontre de toutes

autres personnes non seulement considérées en tant que gouvernés, mais en tant que prétendants possibles au pouvoir, c'est l'ordre social en son sens le plus élevé, non pas la tranquillité, mais la perfection de la société, de tel ou tel peuple, perfection qui, d'ailleurs, nous nous empressons de le reconnaître, ne va pas *normalement* sans la paix.

On comprendra que, dans ces conditions, nous ne croyions pas devoir admettre qu'au-dessus du droit, enfermé dans la loi positive, il y ait la force, que la force, en dépit des arguments par lesquels on essaie de prouver le contraire, ait elle-même des droits... supérieurs au droit, que le succès justifie tout essai de gouvernement nouveau et que l'insuccès le condamne, comme l'a proclamé Jhering; une énergie qui n'a pour frein que celui qu'elle s'impose, sans être obligée d'y obéir, est bien près de n'en avoir pas. On comprendra que nous repoussions également un identique résultat, lorsqu'il a pour causes des principes négatifs de tout droit, comme ceux de M. Courcelle-Seneuil.

On comprendra même que nous ne nous rangions pas sans réserves à la suite de M. Duguit, nonobstant son influence, si heureuse à tant de points de vue, sur l'évolution de la science juridique; car sa règle de droit, quels que soient les services qu'elle puisse rendre, les abus qu'elle dénonce et les heureuses révoltes qu'elle autorise pour secouer un joug intolérable, ne donne pas de droits au gouvernement établi, ne lui fournit pas les moyens, s'il n'a pas triomphé de la première agression, et si l'usurpateur gouverne conformément aux prescriptions qu'elle édicte, d'essayer légitimement, pendant quelque temps au moins, la reconquête du pouvoir; elle paraît approuver, par ses résultats pratiques, l'instabilité gouvernementale, si préjudiciable à la

société. M. Duguit veut considérer la société consciente, la solidarité consciente, comme le fait nécessaire primordial; les hommes ont toujours vécu en société, il leur faut absolument vivre en société, ils ne tardent pas à s'en convaincre, et cette vérité impérieuse devient par là-même pour eux la règle de conduite par excellence et la règle de droit. Cette règle ne confère pas de droits ni de facultés juridiques quelconques à la société qui n'est que le fait générateur de la règle et qui se confond en quelque sorte avec elle; toute la différence qui existe entre les deux réside en ce que la règle est la société devenue fait de conscience. Elle ne confère pas de droits aux individus, puisque le fait qui s'impose primordialement, le seul qui s'impose, en dernière analyse, est la société, et que les individus ne mériteront d'être indirectement respectés dans leurs actes que si la règle de droit, que si le développement de la société le réclame; les individus, en eux-mêmes et pris à part, sont juridiquement indifférents; or, qu'est-ce qu'un droit subjectif, sinon un pouvoir d'agir qui prend racine, de façon plus ou moins immédiate, dans l'homme individuellement considéré? Les individus ne sauraient donc, de leur nature, tirer ni devoirs ni droits. Assurément, nous reconnaissons avec M. Duguit que la société est le fait primordial, chronologiquement, qu'elle a toujours été et qu'on ne conçoit pas l'homme en dehors d'elle. Est-ce à dire pour autant que l'individu n'ait aucune valeur intrinsèque, qu'il ne vaille que comme membre d'une société, et qu'aucun fait ne s'impose avant cette dernière? Avant, chronologiquement, non, nous le répétons. Mais logiquement, et sans sortir du terrain de pur fait sur lequel s'est cantonné M. Duguit, il n'en va plus ainsi. Le distingué professeur n'est-il point le premier à s'efforcer d'établir que ce sont les besoins de l'homme, que c'est sa vie qui exigent la

société? Cette vie n'est-elle pas le fait primordial, logiquement? Si la société est nécessaire, n'est-ce point par suite de la nécessité de cette vie? La règle de droit, en un mot, est sociale par son objet, par son but, mais individuelle par son point de départ, par ce qui la rend obligatoire et la fait règle de droit; elle repose d'ailleurs, nous l'avons déjà observé, non pas seulement sur l'intérêt personnel de chaque individu, mais sur celui de tous les individus à la fois; ce n'est, croyons-nous, que par un déplacement inaperçu de l'axe du raisonnement discuté qu'on a mis dans la société le principe générateur de la force obligatoire de la règle de droit.

Sans doute, individu et société sont en quelque sorte emboîtés l'un dans l'autre. Il en résulte qu'on devra dire simultanément : la vie de tout homme s'impose, la société s'impose. Il n'en restera pas moins que la seconde ne s'imposera que comme conséquence de la première. Raisonner autrement, ce serait, croyons-nous, reprendre à rebours l'erreur de Rousseau et des autres partisans d'un état de nature dont ils s'abandonnaient facilement à tenir compte comme d'une réalité historique. Or, si l'homme vivant est un fait qui s'impose, il y a, en dehors de toute considération sociale, une règle de droit née de l'individu qui lui bénéficie aussitôt en lui communiquant des facultés légitimes. Les partisans du droit subjectif ont-ils prétendu autre chose? L'homme a donc des droits en tant qu'homme. Seulement, — et voici ce qu'ont oublié les disciples du droit naturel, — la vie sociale étant une nécessité qui s'attache à l'existence de l'homme comme la chair adhère à ses os, et étant la nécessité suprême, l'homme en cette qualité ne pourra avoir de droits qu'autant qu'ils s'accorderont avec ceux de la société, nous voulons dire avec les siens propres, avec ceux de

ses semblables, eux et lui alors envisagés comme êtres sociaux; les droits d'origine immédiatement individuelle devront toujours être subordonnés aux droits sociaux, aux droits fondés sur la nécessité la plus impérieuse, la nécessité pour tous de vivre en société. Et ainsi pratiquement tous les droits sembleront découler de la nécessité sociale. Nous disons « droits » en parlant des facultés reconnues aux individus au nom de la règle qui prescrit de vivre en société, précisément parce qu'en fin de compte, malgré l'intermédiaire de cette dernière, elles sont fondées sur la nécessité de garantir l'être humain, et que le pouvoir de l'homme qui a ce but est un droit. Mais si l'homme a des droits, pourquoi ne dirait-on pas que la société, qui n'est qu'un ensemble de rapports humains établi dans l'intérêt d'hommes, a des droits; cela n'implique aucune réalité indépendante des hommes qui profitent de la société; cela n'est pas une fiction pour expliquer un rapport juridique encore incompris; c'est une expression commode et voilà tout. En tout cas, si l'on ne veut pas personnifier cet état des relations humaines, il n'en demeure pas moins vrai qu'on peut reconnaître des droits à des gouvernants en vertu de la règle de droit; si celle-ci ordonne de vivre en société parce que la société est indispensable à la vie nécessaire de l'homme, celui qui parfera cette société en la gouvernant et en se maintenant au pouvoir, tant qu'il en usera pour le bien social devra être considéré comme exerçant une faculté fondée en dernière analyse sur les nécessités de l'existence de l'homme, comme exerçant un droit. Le gouvernement de fait érigé contre le gouvernement établi sera donc lui-même dénué de droits.

On aperçoit cependant que cette conception des bases de la légitimité d'un gouvernement ne permet pas de traiter comme indéfiniment illégitime un gou-

vernement de fait qui le sera au premier moment pour avoir dépouillé un gouvernement légitime. Puisque le droit d'un gouvernement établi de prétendre s'acquitter de ses fonctions à l'exclusion de tout autre repose sur le soin obligatoire de la perfection sociale, il va sans dire que dès qu'apparaît manifeste l'impossibilité de rétablir le gouvernement jusqu'alors légitime sans des dommages plus grands pour la société que n'en causera le maintien du gouvernement jusque-là illégitime, ce dernier aura, sans aucun acte spécial, par une sorte de transmutation mystérieuse, acquis le caractère de gouvernement légitime, et l'ancien sera retombé au rang des éléments de désordre à l'égard desquels il est permis d'user de rigueur. A quel moment précis cela se produira-t-il? Un événement spécial, par exemple, modifiant manifestement les chances des partis, l'indiquera peut-être. Quoi qu'il en soit, ce sera une question d'espèces. Au siècle où nous sommes, il semble que l'organisation rapide des gouvernements de fait par des constitutions écrites et le dénombrement de leurs partisans, s'il est sincère, et à ne le considérer ici que comme une manifestation de force, non comme une consultation indispensable de la prétendue souveraineté du peuple, hâtera ce moment indécis. Une fois la légitimité acquise par le nouveau gouvernement, il ne semble pas qu'il suffise de dire, avec M. de Vareilles-Sommières, que les droits du précédent sont suspendus... pour toujours, ou seulement de supposer quelque combinaison analogue, telle qu'en impliquent les doctrines de Grotius, de Pufendorf, de Fénelon, peut-être aussi de Kant. La fidélité « légitimiste » explique seule et excuse pareil illogisme. Deux droits qui s'excluent ne peuvent coexister.

Il se peut même qu'un simple fait s'oppose à la naissance d'un droit. Ceci se produit dans l'hypothèse d'une

insurrection juste que ne couronne point le succès. L'impérieux intérêt de la société qui alors fournirait au gouvernement nouveau des titres indiscutables y met une condition rigoureuse, à savoir que le gouvernement ancien soit d'abord anéanti. Les droits de ce gouvernement, nous le savons, ne font pas ici obstacle à ceux d'un remplaçant éventuel; il n'en a plus. Mais l'impérieux intérêt de la société reparaît sous la forme du principe d'unité de gouvernement dans une nation, principe plus exigeant encore que le besoin d'un bon gouvernement. Or l'existence d'un gouvernement est un fait que le droit peut permettre de supprimer, mais qu'il ne détruit pas lui-même. Si le gouvernement ancien, aussi mauvais soit-il, se maintient contre tous les efforts du pouvoir nouveau, celui-ci n'aura pas de raison suffisante de gouverner, au sens réel du mot; il restera un pouvoir *insurrectionnel* (1) dont les actes demeureront sans valeur et n'en acquerraient que si le prédécesseur avait disparu, eussent-ils même coexisté tous deux un long moment; le pouvoir nouveau est en effet très supérieur en droit, dès le jour où en fait il est égal à l'autre. C'est, avons-nous déjà dit, à sa fin, à la survivance définitive du gouvernement établi qu'on reconnaît un pouvoir insurrectionnel d'un gouvernement de fait légitime. Nous rappelons que le pouvoir insurrectionnel peut d'ailleurs être à tous points de vue illégitime; s'il est insurrectionnel, cela dispensera, dans la pratique, de discuter cette illégitimité; ses actes seront nuls, *ipso facto*.

(1) Il est digne de remarque que ce mot semble porter en lui une flétrissure qui s'attache plus particulièrement à la révolte contre le gouvernement établi qu'à l'exercice du pouvoir, consécutif à cette révolte; et pourtant nous avons observé que l'intérêt de l'hypothèse réside précisément dans ceci, que la révolte peut être juste; le mot « insurrectionnel » semble donc mal choisi pour indiquer l'existence d'une tare qui est davantage celle du pouvoir en soi que celle de l'insurrection.

Nous avons raisonné jusqu'ici sur la nécessité de l'ordre social comme si elle se présentait toujours sous une même forme, simple et invariable. Il est temps, maintenant, que nous en venions à ses aspects divers, dont nous nous sommes borné à laisser prévoir la possibilité. Dès lors que nous nous en tiendrons au principe de la nécessité sociale, ses effets généraux seront évidemment toujours identiques, et tels que nous venons de les exposer, mais leur développement pourra lui-même ne pas apparaître uniforme et se trouver soumis à des conditions différentes, découlant précisément des modalités du principe admis. Si la légitimité doit reposer sur la satisfaction donnée à plusieurs de ces modalités, comme nous avons vu l'exiger certains auteurs du dernier siècle (1), on pourra dire que ses bases sont composées de plusieurs éléments, d'une manière analogue à ce qui se produit dans les doctrines qui combinent plusieurs principes, avec cette différence toutefois que les éléments procéderont tous alors d'un seul principe.

Les systèmes qui fondent la légitimité des gouvernements sur les manifestations diverses de la nécessité sociale se trouvent donc tout naturellement rapprochés, par leur appareil extérieur si l'on peut dire, d'autres systèmes; nous voulons parler de ceux qui, tout en donnant pour support à la légitimité la nécessité de l'ordre social, à laquelle ils reconnaissent d'ailleurs une importance variable, s'efforcent de combiner avec elle soit la souveraineté du peuple, soit le droit de liberté, soit la première et le second tout ensemble, en un mot la plupart des systèmes de la troisième catégorie générale que nous avons distinguée, notamment au début de cette troisième partie de notre tra-

(1) V. notre première partie, ch. VI.

vail; la plupart, disons-nous, car, pour certains, il se produit plus qu'un rapprochement. Les doctrines qui combinent avec la nécessité de l'ordre social, non point la souveraineté nationale, mais seulement quelque élément constitutif, isolé, de cette souveraineté, qui, comme nous nous sommes exprimé (1), ne lui font que des concessions, se confondent, à vrai dire, quant à leur principe fondamental de légitimité, avec celles de la seconde catégorie. On sait que le point de vue auquel nous nous sommes toujours placé, dominé que nous étions en particulier par le souci d'appliquer les doctrines aux gouvernements de fait, est essentiellement positif; ce qui, par suite, importe le plus, à nos yeux, pour caractériser une doctrine, et la classe, ce sont les bases effectives, pratiques, qu'elle assigne au pouvoir; voilà pourquoi nous avons rangé les doctrines dont il s'agit dans la troisième catégorie. En effet, la forme sous laquelle se manifeste dans ces systèmes le principe générateur de légitimité, — à savoir l'intervention constituante obligée d'une représentation nationale, — tient à la fois de la nature de la souveraineté nationale et de celle de la nécessité sociale; pour ce qui est de la concession à la souveraineté nationale, nous croyons l'avoir démontrée (2); quant à la nécessité de l'ordre social, les doctrines en question en dérivent elles-mêmes cette forme, et rien, dans les caractères qu'ils lui reconnaissent, ne la rattache exclusivement à la souveraineté populaire; il n'y a pas *a priori* contradiction entre elle et la nécessité de l'ordre social, telle qu'elle est généralement comprise et définie. D'autre part, si nous considérons la structure intime du principe légitimant des mêmes

(1) V. en partic. 1re partie, ch. V, § 1.
(2) *Ibid.*

doctrines, tel qu'il est établi, nous n'y découvrons que de la nécessité sociale (1). Il semblerait ainsi qu'elles appartiennent sans conteste à la deuxième catégorie et que la légère concession qu'elles font à la souveraineté nationale en laissant leur principe légitimant se manifester sous une forme de nature mixte n'aurait pas dû suffire à les rejeter dans la troisième. Mais là précisément intervient le point de vue positif; il confère à cette concession de forme une grande importance et rapproche plus les doctrines visées de celles de la troisième catégorie, — dont certaines pratiquement s'en distinguent à peine, — que de celles de la seconde qui ne font aucune concession à la souveraineté du peuple. Cependant, la substance réelle du principe légitimant desdites doctrines n'en demeure pas moins la nécessité de l'ordre social.

L'appréciation comparative de tous ces systèmes s'offrant d'elle-même au raisonnement, nous ne nous y refuserons pas, puisqu'aussi bien elle nous reste à faire. C'est ainsi le lieu de démontrer que le principe de la nécessité de l'ordre social, tenu pour acquis, ne gagnerait pas à être complété par les principes que nous avons rejetés comme exclusifs, dès lors qu'ils resteraient principes nettement distincts, et d'abord que cela est impossible, que l'adhésion au principe fondamental des doctrines de la seconde catégorie suffit et qu'il empêche d'adopter ceux des doctrines de la troisième. C'est encore le lieu de rechercher si les systèmes déjà connus, ou tout autre à découvrir, qui rentrent, ou rentrerait, dans la troisième catégorie par de simples concessions aux principes propres à

(1) Nous ne tranchons pas ici le fond de la question; nous ne décidons pas quel principe adopter ni en quelle forme; nous considérons simplement les principes existants et nous nous demandons si une forme donnée appartient plutôt au concept qu'on se fait de l'un ou de l'autre.

cette dernière, ne pourraient être admis comme une application à la fois plus spéciale et plus complexe de la nécessité de l'ordre social, de préférence aux systèmes fondés sur elle qui ne se préoccupent en aucune manière de la souveraineté du peuple ou du droit de liberté; c'est, pensons-nous, le lieu d'examiner si cette nécessité ne répondrait pas pleinement aux exigences que prétendent satisfaire les systèmes mixtes dont nous avons parlé tout à l'heure, à la simple condition de contribuer, par voie indirecte, au développement de droits que certains de ces systèmes lui associent comme principes.

Montrer la supériorité définitive d'une doctrine à base d'ordre social nécessaire sur les autres combinaisons, c'est confirmer les conséquences, que nous avons tirées de ce principe directement établi, au sujet du droit d'insurrection et de l'absence de tout privilège du peuple en ce domaine.

Trancher la question de la pluralité d'éléments, — que ce soient les modalités d'un même principe ou que ce soient des principes distincts, — dans les fondements de la légitimité, c'est en même temps résoudre une autre question, en soi importante, qui suppose élucidée la première. Cette nouvelle question peut se formuler de la manière suivante.

Lorsque le gouvernement de fait, issu de circonstances quelconques, est jugé légitime, possède-t-il toujours du premier coup la légitimité entière, comme le pensaient la plupart des auteurs antérieurs au XIX$^{e}$ siècle (1), ou, au contraire, peut-il se trouver forcé de l'ac-

(1) Ces auteurs ont, à la vérité, souvent admis, dans l'hypothèse de la vacance par abandon tacite après révolte injuste, une sorte de prescription de la légitimité; mais cette prescription ne procurait pas, néanmoins, une légitimité inférieure avant d'assurer la légitimité complète. Pendant un certain temps, la prescription était regardée par eux comme n'étant pas accomplie et alors il n'y avait pas légitimité; une fois la pres-

quérir par tranches successives, peut-il, pour autrement parler, et surtout pour parler plus exactement, ne pas renfermer d'abord tous les éléments d'une légitimité parfaite et être obligé de s'anéantir et de se nover, de se transformer en un gouvernement nouveau qui les réunisse?

Abordons directement l'examen de ce double problème.

Est-il nécessaire qu'un gouvernement ne se borne pas à satisfaire l'exigence primordiale et élémentaire de la règle qui veut que l'homme vive en société gouvernée? Doit-il, en outre, se conformer aux exigences spéciales de cette règle, spéciales selon les peuples et les temps? Vivre en société, en un sens achevé, est-ce vivre en telle ou telle société, en une société de telle ou telle forme, ayant un gouvernement organisé de telle ou telle manière? Nous le pensons. Nous avons déjà établi que la nécessité est susceptible de légitimer non seulement le gouvernement en général, mais un gouvernement particulier. Ce que nous n'avons point encore précisé, c'est que, pour légitimer un gouvernement de préférence à un autre, la nécessité de l'ordre social, l'intérêt d'un peuple, eux-mêmes ordinairement se particularisent. Quoique l'ordre social général, quoique l'intérêt général de ce peuple suffisent à écarter tel gouvernement manifestement dangereux et à imposer tel autre aussi évidemment indispensable, ce seront ordinairement des considérations plus précises qui exigeront le choix d'un gouvernement donné. Les oppositions qui existeraient entre une forme de gouvernement et le tempérament, le caractère, la culture, les usages, et jusqu'à un certain point le passé historique de ceux pour qui on l'établirait seraient évidemment des causes de désordre qui em-

cription acquise, la légitimité l'était aussi tout entière. Les demi-légitimités qu'on a trouvées chez Grotius, Fénelon, Pufendorf, ne pouvaient se développer.

pêcheraient la société de remplir le but pour lequel on la doit maintenir. Sur ce point, nous nous rallions aux idées de Taine. Irons-nous jusqu'à professer l'éternelle conservation d'une constitution à peu près invariable comme le désirent de Maistre et de Bonald? Nullement. Il faudrait être sûr que le temps ne modifie pas les peuples ou, du moins, qu'il transforme les constitutions d'un mouvement également rapide, qu'il ne rencontre dans l'accomplissement de cette œuvre aucun obstacle élevé par l'ignorance ou tel intérêt particulier. Guidé par des considérations analogues, nous répondrons à Savigny que la coutume, si prudente soit ordinairement sa marche, est, à de certaines époques, le fruit de préjugés, dont on souhaite qu'un sursaut de la raison consciente abolisse les conséquences néfastes. Nous nous sentons plutôt disposé à accepter les idées de Bluntschli sur le respect dû par les gouvernements dans leur propre organisation à l'esprit national en tant que circonstance importante du milieu où ces gouvernements ont à jouer leur rôle, — toutes réserves étant d'ailleurs faites relativement à la conception organique spéciale du grand juriste allemand, — et en tant que manifestation du progrès dans l'une de ses phases. Comme Bluntschli, comme avant lui Auguste Comte, nous croyons, en effet, que l'humanité se développe, se perfectionne, que les relations humaines se compliquent et s'améliorent à la fois, que le droit, en dépit de reculs momentanés et partiels, tend toujours à se rapprocher d'un idéal, pour réglementer la structure et l'action des gouvernements comme les rapports des gouvernés. Nous ne prétendons pas, au reste, que les phases du développement du monde soient telles que le génie de Comte les a discernées, ni qu'elles aboutissent nécessairement à la société universelle entrevue par Bluntschli, quoique cette dernière paraisse assez

probable. Mais nous avons peine à reconnaître que nous évoluions en plein brouillard vers un but totalement insusceptible de détermination. Il nous paraît, au minimum, évident que nous ne marchons pas vers l'anarchie prophétisée par Proudhon. Ces principes généraux sont applicables aux gouvernements de fait.

Un gouvernement de fait nous semble donc ne jouir que d'une légitimité imparfaite, tant qu'il ne fonde pas son pouvoir sur un ordre social particulier répondant aux besoins du milieu national où il est né et aux exigences du progrès.

Ce progrès consiste peut-être, avons-nous laissé entendre, dans une disposition et une réglementation des organes du pouvoir plus capable d'acheminer la société vers un état idéal du genre de celui qu'annonce, par exemple, Auguste Comte ou Bluntschli, vers une communauté de plus en plus étroite des membres de l'humanité. Mais cette induction tirée des lois de l'histoire exclut-elle les conclusions auxquelles conduirait l'examen direct de l'homme? Par exemple, un accroissement de la liberté de chacun par une contribution de plus en plus effective à la direction de l'ensemble ne s'harmoniserait-il pas fort bien avec une société plus étendue et plus accentuée? Si chacun, participant à la formation des lois, constituantes et autres, qui régiraient cette dernière, voulait ainsi de plus en plus, lui-même, — autant que possible, — les normes auxquelles il se trouverait soumis pour le bien de la communauté, ne semble-t-il pas que la société en serait pour ainsi dire développée davantage? En tout cas, la considération de l'homme tel qu'il se présente à nos yeux ne nous fournirait-elle pas pour la légitimité des gouvernements de fait des indications plus précises que le but si lointain encore et à vrai dire problématique d'une évolution qui se poursuit?

Ce qui nous suggère ces questions, c'est d'abord le défaut que présentent à nos yeux les doctrines de Savigny, Bluntschli, Saint-Simon, Comte, Taine, en un mot toutes celles qui, dans les bases de la légitimité complète, ajoutent à la nécessité générale de l'ordre social une nécessité particulière qui ne comporte aucune participation du peuple au gouvernement; ce défaut est de négliger radicalement l'individu, l'exercice extérieur normal de ses facultés dans la conduite de ses actions, son développement naturel suivant le cours des temps, de le condamner à rester, dans une mesure qui ne s'impose pas, l'instrument des volontés d'autrui, plus que cela, chez la plupart de ces auteurs, d'oublier l'influence qu'il a, en dépit de toute loi progressive ou évolutive, sur la marche des événements, et, par suite, de ne pas se préoccuper assez des rapports politiques entre lui et ses semblables, leur personnalité, à tous, étant tenue pour indifférente en soi. A supposer même que les évènements soient en dernière analyse le résultat de forces mystérieuses, esprit national ou autre énergie, il nous paraît évident que celles-ci empruntent l'intermédiaire des individus pour atteindre le but poursuivi. Or les individus, qu'ils s'illusionnent ou non sur la force génératrice et l'importance de leur activité quelconque, ont conscience de la produire; ils se sentent croître et décroître avec elle; cette observation explique et justifie les précédentes critiques : l'action consciente qu'on ne sait pas discerner ou dont on ne veut pas tenir compte dans la trame des relations privées multiples, pourquoi la favoriserait-on en lui assignant un rôle dans l'œuvre législative et, généralement, gouvernementale? Si, au contraire, on la reconnaît, ne serait-il pas juste et logique de la consolider et de la garantir en lui ouvrant, dans une certaine mesure, au moins indirectement, l'accès

des conseils de l'Etat? Jhering a très bien saisi partie de ce que ses compatriotes Savigny et Bluntschli avaient méconnu, l'action volontaire, c'est-à-dire ayant un objet nettement prévu, de l'individu dans la société; peut-être l'a-t-il exagérée en ne découvrant pas de lois supérieures à elle et en ne lui reconnaissant d'autre réglementation que celle qu'elle daigne se fixer. Le plus étrange, c'est que Jhering n'a point tiré de ses constatations la participation législative étendue des individus que nous venons d'indiquer comme en formant la suite naturelle; un gouvernement, issu de volontés quelconques, est, à son sens, capable de créer la norme, comme il l'est chez Savigny, d'interpréter l'esprit national; l'action individuelle qu'il admet se résume en fin de compte pour lui dans celle des gouvernants. C'est un illogisme du genre de celui de Renan, quoique d'une certaine manière opposé à lui. Renan, tout en n'accordant qu'un rôle assez restreint à l'action individuelle, aboutit à une représentation nationale collaboratrice de l'œuvre gouvernementale; et cette représentation, en dépit qu'il en ait, est bien près de réaliser une participation de tous les citoyens à l'exercice du pouvoir, constituant comme ordinaire.

Ce qui nous incite à nous poser la question de savoir si une liberté accrue ne pourrait s'accorder avec une société plus parfaite, c'est encore, on l'a deviné, l'existence même des systèmes qui combinent la nécessité de l'ordre social, auquel nous restons attaché comme au fondement essentiel de la légitimité, et le droit de liberté ou la souveraineté nationale, ou les trois ensemble. Pour la plupart de ces systèmes, l'introduction de ces éléments dans les bases de la légitimité l'élève d'un degré.

Le système de Kant, on s'en souvient, fait justement exception; il ne distingue pas deux degrés de légitimité.

Pour lui, droit de liberté et nécessité de l'ordre social sont si étroitement confondus qu'un gouvernement de fait qui repose sur l'un repose sur l'autre; on sait à quelles fictions il est obligé de recourir, à quels résultats étranges il aboutit, permettant toutes les tyrannies, improuvant toutes les révoltes, et légitimant pourtant tous les gouvernements de fait. S'il est fort curieux au point de vue de l'évolution des doctrines et du passage des anciennes doctrines de liberté à celles d'ordre social, nous nous bornerons pour l'écarter à faire remarquer qu'il est trop étroit, que la société et le gouvernement n'ont pas pour unique objet la réalisation de la liberté des individus (1); la preuve en a été plus d'une fois administrée. La société ainsi comprise est une société minima qui n'a pour but, chose curieuse, que de se combattre elle-même; elle tend, en effet, à rendre aussi indépendants que possible les uns des autres, de manière permanente, les individus. Elle n'explique pas l'intervention non plus seulement arbitrale et protectrice du pouvoir, mais son action positive en vue d'une cohésion toujours plus forte, plus étroite, des éléments constitutifs de la nation; or, nous avons dit que, la nature de la société étant évidemment d'être sociale, il n'y a pas de limite à son développement. Elle doit, au contraire, tendre à son intégration. Les disciples de Kant, Hegel et Cousin, encourraient le même reproche.

Le système qui, dans l'amalgame de souveraineté nationale et d'ordre social, introduit la plus forte dose du second, et nous inspire tout d'abord le plus de confiance étant donné ce que nous pensons de la

(1) Qu'on n'oppose pas à cela le prétendu postulat de la raison sur lequel Kant fonde le droit de liberté tel qu'il l'entend. Il s'agit précisément de savoir si la raison est incapable de remonter au-delà, et si elle ne trouve pas en d'autres principes des motifs de ne pas s'en tenir là.

base essentielle de la légitimité, est sans contredit le système de Thiers. Si la souveraineté nationale n'est, en effet, pour lui rien autre chose que le gouvernement dans l'intérêt de la nation par des représentants de cet intérêt, qui y puisent leur légitimité, et la création obligée de tout pouvoir par la volonté de ces représentants, quelle différence réelle y a-t-il entre cette souveraineté et la nécessité de l'ordre social envisagée dans une société, dans une nation particulière comme légitimant un gouvernement quelconque? Celui-ci ne mérite-t-il pas d'être appelé aussi le représentant de la nation? On n'a pas oublié que de Maistre l'a soutenu. Thiers ajoute, il est vrai, que les représentants devront être élus; mais par qui? Par des personnes dont le titre sera le même intérêt national. Ce que nous ne saisissons pas bien, c'est pourquoi cet ensemble de personnes, électeurs et élus, considérées comme tenant lieu de la nation, auront un véritable droit de faire admettre leur volonté en tant que loi et base de tout pouvoir. Y a-t-il une relation nécessaire entre cette volonté et l'intérêt national? Peut-on identifier les deux? Non. Il n'y a qu'une présomption que la première servira bien le second, présomption qui peut être détruite par les faits, et qu'on invoquerait souvent tout aussi justement en faveur de tel ou tel monarque ou usurpateur. La preuve en est dans ceci que Thiers a varié sur la détermination des électeurs chargés de désigner les représentants proprement dits de l'intérêt national. Sans doute, M. Esmein, le savant professeur de droit constitutionnel, qui enseigne une théorie de la souveraineté nationale semblable dans ses grandes lignes à celle de Thiers, affirme que la fonction électorale (1) appartient nécessai-

(1) Il n'y a pas contradiction à parler de *fonction* ici, et, quelques lignes plus haut, du *droit* de l'ensemble des électeurs et des élus à faire admettre leur volonté comme base de tout pouvoir. Ce qui, dans cette doctrine de la souveraineté nationale, est fonction vis-à-vis des individus,

rement à tous les membres de la nation, sauf exceptions sérieusement motivées, parce qu'il n'y a point de plus sûrs représentants de l'intérêt national. Nous devons avouer que l'argument ne nous semble pas plus rigoureux que celui de Thiers; l'intérêt de la nation est, au fond, celui de ses membres, mais ceux-ci ne le comprennent pas toujours. Le fait étonne d'autant moins que la nation, rappelons-le, ne se compose pas que des vivants; la nation, ce sont aussi les morts dans les œuvres qui leur survivent, ce sont les générations futures, c'est l'esprit général de ceux qui la composent au sein de la société universelle, c'est le gouvernement lui-même chargé de tous ces intérêts. Et le seul intérêt de la génération présente paraît souvent bien opposé aux autres.

Ainsi, nous ne voyons pas, dans la doctrine que nous apprécions, de raison décisive d'admettre qu'un gouvernement de fait possédera une légitimité mieux assise seulement à partir du jour où les représentants élus de l'intérêt national lui auront délégué l'exercice du pouvoir; il aura autant de droits après leur intervention qu'avant, toujours immédiatement fondés sur l'intérêt de la société nécessaire, de la nation.

Ou s'il en a davantage, ce ne sera point parce qu'il s'appuiera désormais sur la souveraineté nationale, ce sera tout simplement parce que des citoyens, une catégorie de citoyens, auront contribué à l'installer, citoyens dont l'état présent de leur société réclame le concours à l'œuvre législative. Il n'y aura plus là qu'une illusion de souveraineté nationale, qu'une concession au principe qu'on prétend adopter; ce sera, au fond, le système de Royer-Collard et de Guizot. Pourquoi

(dont la vocation à participer au pouvoir reste indéterminée et dépend de la volonté nationale), est droit par rapport à la collectivité, quelque compréhensive qu'elle soit, précisément parce que cette collectivité personnifie l'intérêt national.

tel état social requiert-il la collaboration au travail législatif de tel groupe de citoyens? Parce que ces individus représentent évidemment mieux que personne les intérêts de leur classe, ce qui est présentement utile à l'équilibre politique, et parce qu'ils apparaissent en même temps, dans cette classe, comme les meilleurs interprètes de l'intérêt national. Cela ne signifie pas qu'ils ne font qu'un avec lui. Même si les députés sont élus par tous les citoyens, ils ne représenteront que le mieux possible, avec les intérêts de l'ensemble des citoyens actuellement vivants, celui, permanent, de la nation. S'il est nécessaire de fournir à l'intérêt national le moyen direct ou indirect de se manifester, rien n'oblige à tenir la volonté collective qui constitue ce moyen pour l'organe infaillible de cet intérêt.

Que penser des doctrines qui combinent la nécessité de l'ordre social avec la souveraineté du peuple fondée sur le droit de liberté des individus, spécialement au point de vue de l'accroissement de la légitimité des gouvernements de fait? Le gouvernement de fait n'aura-t-il en vertu de la nécessité sociale qu'une légitimité très incomplète, parfois rudimentaire, et la volonté du peuple, de la nation sera-t-elle seule capable de la lui communiquer dans sa plénitude? Nous croyons que si des systèmes donnent à la légitimité deux bases, de telle façon que l'une d'elles la soutienne cependant tout entière, et que, si cette base vient à se retirer, la légitimité disparaisse complètement, une contradiction est incluse en ces systèmes. Pour donner à notre pensée une forme plus concrète, nous croyons que si l'on admet que la légitimité d'un gouvernement repose sur la nécessité de la société et se consolide par l'approbation de la volonté souveraine du peuple, on ne peut sans contradiction prétendre que le peuple souverain est libre de lui retirer le pouvoir à sa guise : Ou le pouvoir

est à sa discrétion comme s'il découlait tout entier de sa volonté, et alors comment expliquer que le gouvernement de fait le reçoive au moins en partie de la nécessité? Ou il découle effectivement de cette nécessité de l'ordre social, et alors comment expliquer que la volonté du peuple ait droit de le supprimer, comment expliquer qu'elle puisse mettre un nouveau gouvernement à la place du premier sans autre justification, si bien entendu n'existent pas les causes, dont nous avons parlé, de s'insurger contre lui? A moins que des systèmes comme ceux de Louis Blanc, de Jules Favre, de Jules Simon, de M. Renouvier n'estiment point la volonté du peuple libre de reprendre ce qu'elle a transmis? Nous savons ou nous pensons qu'il n'en est rien. Peut-être serait-ce au contraire l'opinion de Stuart Mill? Mais alors, croyons-nous, et quoi qu'en paraisse penser l'auteur lui-même, il n'y a pas transmission réelle, pour les motifs que nous venons d'exposer; la nécessité de l'ordre social demeure la base inavouée de la légitimité; et c'est faire abus des mots de souveraineté du peuple, souveraineté nationale, que de les employer pour désigner toute participation du peuple ou d'une partie du peuple à la réglementation légale d'un gouvernement; il ne reste plus là que des bribes de l'idée de souveraineté nationale, comme nous l'avons expliqué au sujet de Royer-Collard; mais l'intime substance de ce concept, la détention primordiale et exclusive de tout pouvoir par la nation, par le corps des citoyens, et la communication indispensable de toute autre autorité par cette autorité première, ont disparu. Et pourtant, quand un publiciste affirme expressément, tel La Mennais, que le pouvoir, pour acquérir la légitimité définitive, doit appartenir premièrement au peuple qui le transmet, mais est ensuite incapable de le reprendre, on peut malaisément sou-

tenir que cet auteur admet les mots, mais non l'idée de souveraineté populaire. Comment alors expliquer sa pensée autrement que par une contradiction? Ou l'on retombe dans le système déjà réfuté de la souveraineté aliénable. Dès lors que la souveraineté populaire est la conséquence d'un droit naturel, qu'importe qu'elle ne soit pas la seule base du pouvoir, qu'elle ne l'ait pas toujours été? Elle ne saurait s'abandonner sans manquer à la dignité humaine?

Une autre objection s'adresse tout aussi bien à Jules Favre et Jules Simon qu'à Stuart Mill, et renforce celles qui viennent d'être énoncées. Comment ces auteurs, qui ne réclament la souveraineté nationale que comme un résultat de l'évolution politique, parviennent-ils à expliquer que les peuples aient pu être soumis à des gouvernements sans y consentir? La nature de l'homme est-elle susceptible de changer à ce point que le pouvoir réel doive être maintenant traité comme s'il émanait tout entier de la volonté des ressortissants, tandis qu'il fallait le considérer, un siècle plus tôt par exemple, comme forgé tout entier par la nécessité? Spencer, qui professe l'évolution en politique aussi bien qu'ailleurs, ne nomme pas la participation actuelle des citoyens à la formation du pouvoir, souveraineté nationale; en quoi il agit sagement.

Enfin, à supposer que, pour les auteurs dont nous venons de parler, et plus encore pour Louis Blanc et M. Renouvier, la légitimité ne se fonde pas, à vrai dire, tout ensemble sur la nécessité de l'ordre social et sur la souveraineté du peuple, mais que cette nécessité, après avoir fourni une légitimité rudimentaire et provisoire, soit considérée comme disparaissant en tant que base du pouvoir pour faire place à la souveraineté du peuple, il resterait encore une objection. On s'y heurterait également si l'on supposait que les mêmes

publicistes prétendent bien faire coexister dans les fondements de la légitimité la nécessité de l'ordre social et la souveraineté nationale ou du peuple, mais en ne comprenant sous ce dernier vocable qu'une demi-souveraineté qui, par là-même, ne serait pas exclusive du premier élément. Voici cette objection : la nécessité de l'ordre social rend inutile l'intervention d'une volonté populaire ou nationale quelconque qui ait à *communiquer*, à transfuser aux gouvernants un pouvoir d'une essence supérieure à celui qu'engendre ladite nécessité. Cette dernière, en effet, ne doit pas être considérée comme exigeant seulement un minimum de gouvernement et insusceptible de légitimer un gouvernement complet et achevé. Si ce minimum est ce qu'elle réclame de plus urgent, elle n'est satisfaite, dans son développement naturel et logique, que par l'établissement d'un gouvernement aussi parfait que possible; elle le légitime donc sans qu'il y ait besoin de recourir à la volonté souveraine ou mi-souveraine du peuple. C'est, en somme, l'objection faite aux doctrines de « simple société ». Si l'intervention du peuple s'impose, on prévoit que ce ne pourra être que comme comprise elle-même dans la nécessité sociale. Nous ne tarderons pas à examiner si cette conception est admissible, sans recours à la souveraineté nationale de Thiers.

Un philosophe paraît cependant avoir résolu le problème de la coexistence de la nécessité sociale et de la souveraineté populaire à la base de la légitimité, c'est M. Fouillée; pour lui, en effet, la seconde est la première devenue fait de conscience. Malheureusement, sa solution n'est, à première vue, satisfaisante que précisément parce qu'il supprime d'abord la difficulté en donnant aux termes un autre sens que celui qu'on leur confère habituellement; si la souveraineté populaire n'est pas quelque chose de différent de la nécessité sociale et qui puisse

s'opposer à elle, inutile de rechercher si les deux sont conciliables. M. Fouillée fonde donc la légitimité sur la seule nécessité sociale. Il exagère même l'énergie de cette dernière en reconnaissant à la société une nature organique quasi-humaine que nous estimons impossible pour les motifs exposés par Spencer (1), motifs qu'il serait trop long de développer ici.

S'il peut y avoir deux degrés de légitimité des gouvernements de fait, cela ne devra donc pas signifier que ces gouvernements n'auront de par la nécessité sociale, quand elle ne s'opposera pas à leur élévation, qu'un pouvoir limité, partiel, au moyen duquel ils seront incapables d'accomplir tous les actes normaux d'un gouvernement, et qui aura besoin d'être à nouveau entièrement créé par la souveraineté du peuple; cela signifiera simplement que le gouvernement de fait, qui puisera dès le premier instant dans la nécessité de l'ordre social un pouvoir complet, le perdra en vertu de cette même nécessité, lorsqu'elle ne consistera plus seulement à exiger le maintien général d'une société, mais prescrira la réalisation d'une société particulière, conforme à son passé, aux besoins de ses membres, conforme aux exigences du progrès; et cette nécessité spéciale réapparaîtra dès qu'il sera pratiquement possible de réaliser ses exigences. La participation des citoyens à l'organisation du pouvoir et ensuite à la législation ordinaire, au moins par l'intermédiaire de représentants, rentrera, — s'il y a lieu de l'établir, — dans la satisfaction de ce genre de nécessité ; c'est pourquoi le gouvernement de fait ne saura, dans ce cas, légitimement s'affermir à la tête du pays, dès lors qu'il ne renferme pas en lui-même une représentation populaire, sans consulter le peuple ou une partie du peuple; pour autrement parler, il devra se méta-

(1) Voir ci-dessus p. 274, notes 2 et 3.

morphoser en un gouvernement démocratique, au moins représentatif. Quant au signe qui fera reconnaître quelles personnes consulter, ce sera leur situation sociale s'il s'agit d'introduire dans le mécanisme gouvernemental certain intérêt de classe, ce sera leur degré de culture, d'éducation politique, si l'on recherche surtout les plus aptes à comprendre et à représenter l'intérêt national, ce seront les deux éléments si l'on poursuit un double résultat. Il s'agit, en effet, d'un droit de suffrage, mais d'un droit relatif. La légitimité première du gouvernement de fait n'aura été incomplète qu'en ce sens qu'elle aura manqué des éléments lui permettant de se maintenir pendant un laps indéfini. Il pourra donc bien y avoir deux degrés de légitimité, mais fondés tous deux sur la nécessité sociale.

Si la souveraineté populaire ou nationale est par là condamnée, le droit de liberté qui, pour beaucoup, l'engendre, l'est-il nécessairement lui-même et ne trouve-t-il pas jusqu'à un certain point sa réalisation au second de ces degrés? La légitimité accrue qui découle de la nécessité sociale ne peut-elle, sans reposer sur lui, impliquer sa satisfaction indirecte? La nécessité spéciale, qui est la *seule base* véritable de cette légitimité, ne peut-elle renfermer le droit de liberté sous une forme définie et précisément adéquate à ses exigences? En d'autres termes, n'est-il pas possible qu'on se voie obligé, pour obéir à cette nécessité, de reconnaître, dans une mesure qui y corresponde, le droit, préexistant en principe, de liberté?

La recherche à laquelle nous venons de nous livrer nous suggère cette nouvelle question.

Les critiques que nous avons cru devoir formuler à l'égard des idées de M. Duguit ont été pour nous, en effet, une occasion de remarquer que l'obligation de vivre en société, considérée comme règle de droit, et

les droits de la société, si l'on croit devoir ériger cette dernière en personne morale, trouvent leur ultime fondement dans l'obligation et le droit de vivre de l'individu. Or rien n'empêche que ces derniers obligation et droit engendrent d'autres devoirs et droits que ceux de vivre en société. Nous croyons précisément qu'ils en engendrent et que le droit de liberté figure parmi eux. Comment se fait-il que la liberté, en tant qu'indépendance de l'homme à l'égard de son semblable, ait été si fréquemment jugée constituer pour lui un droit? N'y a-t-il pas pour lui une nécessité et un devoir de se conduire dans une certaine mesure par ses propres maximes, de n'être pas toujours l'instrument de la volonté d'un autre? N'est-ce pas une condition de son développement normal? C'est ce que pensait Stuart Mill, ce que pensaient sans doute aussi Jules Favre et Jules Simon. C'est ce que nous pensons également.

On doit donc donner à chacun la possibilité d'utiliser sa liberté, sa faculté de vivre et d'agir autrement que comme le prolongement d'autrui (1); on doit traiter cette faculté comme un droit.

Il ne s'agit pas ici d'un droit de liberté absolue permettant à l'homme de s'opposer à toute vie sociale, à l'autorité de tout gouvernement et se perpétuant à l'intérieur de la société sous forme de souveraineté inaliénable. Ce droit-là n'irait pas sans la formation et la transmission du pouvoir par l'ensemble des volontés libres. Il s'agit du droit à une certaine liberté, indéterminée quant à son étendue, qui satisfasse ce besoin qu'a l'homme de se régir au moins en partie lui-même s'il ne veut pas devenir un être passif et inerte aux facultés diminuées, s'il ne veut pas, en quelque sorte,

(1) Nous ne tranchons pas la question de libre arbitre et de déterminisme; nous ne considérons l'homme qu'en fait, dans ses rapports avec ses semblables, et non dans sa nature intime.

devenir moins homme, ou mieux s'il veut le devenir davantage. Il s'agit spécialement de la participation directe ou indirecte des individus à l'établissement des lois sous lesquelles ils seront appelés à vivre : cette participation n'inclut aucune élaboration ni communication d'autorité.

L'homme étant d'autant plus homme qu'il sera plus libre, il aura le devoir de développer cette liberté. Mais étant également d'autant plus homme qu'il sera plus social, il aura celui d'intensifier la société. Comme la liberté dont nous parlons n'est pas absolue, elle est parfaitement conciliable, en thèse générale, avec la société et le gouvernement imposés. Il suffit qu'on s'applique à les concilier, et cela n'exige point croyons-nous, le relâchement maximum des liens de la société. Société, gouvernement et liberté peuvent s'épanouir et progresser harmonieusement. Mais il ne faut pas oublier que l'obligation la plus impérieuse reste toujours celle de vivre en société. Si donc il arrive ou il est arrivé surtout que la société n'a pu se concilier avec la liberté, il a fallu, il faut encore sacrifier la seconde. La liberté trouvera toujours en dehors du domaine politique de quoi s'exercer; alors se produira seulement ceci qu'elle ne recevra pas son développement régulier. Ce simple raisonnement met à néant l'égalité absolue que Suarez, Bellarmin et naguère La Mennais plaçaient à la base de tout pouvoir; cette égalité n'était qu'une forme de l'indépendance mutuelle, de la liberté au sein de la société gouvernée; on voit à quelles conditions supérieures sa mise en pratique demeure suspendue. Mais normalement, dans une société où les individus sont aptes à jouir de la liberté relative, elle doit leur être reconnue par le gouvernement comme elle a dû auparavant l'être à telle ou telle classe, s'il n'y avait de préparée à l'exer-

cice des droits politiques qu'une élite. En un mot, elle doit être reconnue dans la mesure où elle s'accorde avec un état social donné. Et cette mesure est très simplement fournie par l'état social lui-même en tant qu'il réclame, comme nous savons que cela arrive, la consécration de certaines « libertés » et la participation d'un plus ou moins grand nombre de citoyens à l'œuvre législative. Il n'y a pas lieu, selon nous, d'opposer ces « libertés » concrètes au droit abstrait de liberté dont il est question en ces pages. Bien au contraire, l'établissement des premières satisfait au second; à ce point qu'elles peuvent apparaître comme en étant des manifestations fragmentaires et successives, et que la société doit être considérée, de son côté, comme s'appropriant, en vue de son avantage, le droit de liberté né pourtant en dehors d'elle. Le droit de liberté, par là même qu'il existe, permet d'exiger cette dernière, si elle est possible, et tend à croître indéfiniment; la nécessité sociale, à laquelle il reste subordonné, lui pose, en se précisant, des limites, et fixe sa quotité exacte. La reconnaissance d'une certaine liberté rentrera donc dans la réalisation d'une société déterminée, non pas bien entendu parce que l'essence du droit de liberté découlerait de la nécessité sociale, mais parce que, se présentant dans des conditions déterminées, ce droit s'harmonisera avec l'état social supposé, en formera le complément spontané et s'incorporera *ipso facto* à une nécessité sociale particulière.

Et ainsi, le droit de liberté sera réalisé en notre système, sans prendre place dans les bases du pouvoir : la légitimité reposera souvent en partie sur la nécessité de reconnaître et de consacrer ce droit, une fois ses contours nettement arrêtés; mais ce sera là une nécessité sociale, et spéciale, dans laquelle se sera fondue la force ascensionnelle du droit dont s'agit. La société sera restée le but et la justification du pouvoir; le dé-

veloppement du droit de liberté n'en aura été que le résultat indirect.

Cela entendu, un gouvernement de fait dont la légitimité n'aura pour base que la nécessité générale d'un ordre social quelconque sera complètement légitime en ce sens que, tant que les circonstances lui interdiront de correspondre à des nécessités plus précises, il aura en lui, par son aptitude à satisfaire cette nécessité générale, un principe parfait et par conséquent suffisant de pouvoir, d'où, un pouvoir d'étendue indéterminée, c'est-à-dire impliquant une capacité pour tous les actes habituels d'un gouvernement constitué. Mais il sera incomplètement légitime, en cet autre sens qu'il ne saurait conserver indéfiniment ses droits sans leur donner comme fondements la nécessité d'un ordre social particulier, réclamé par le caractère, les mœurs, le passé de la nation et par le progrès. En un mot, il est obligé, s'il veut se perpétuer, de s'anéantir pour revivre en un autre gouvernement qui satisfasse à ces exigences. Et cet ordre social particulier comportera généralement dans les pays civilisés la possibilité pour le droit de liberté dont nous venons de parler de se réaliser au moins par l'élection d'Assemblées législatives. Cette collaboration au gouvernement (*lato sensu*) d'Assemblées élues, reflétant aussi fidèlement que possible les volontés d'une masse d'individus, qui sera d'autant plus grande que le gouvernement de fait naîtra à une époque plus avancée et qui devra tendre, si elle n'y est parvenue, à les englober tous, marquera le second degré de légitimité.

Ce qui précède confirme notre conclusion déjà formulée qu'il peut y avoir des degrés dans la légitimité des gouvernements de fait. Un troisième et dernier résultera de la « légalisation » du gouvernement de fait, de sa réglementation abstraite par une loi constitutionnelle.

A vrai dire, cette constitution lui ôtera du même coup son caractère de fait; elle le remplacera même par un gouvernement nouveau, mais elle n'en sera pas moins la condition de la légitimité définitive de ce qui survivra de lui, de ses principes essentiels; avant elle, il se pouvait déjà considérer comme ayant une légitimité durable en droit puisque fondée sur la nécessité de l'ordre social présent. Mais la légitimité ne sera durable, en fait, qu'après l'établissement d'une réglementation abstraite qui, dépassant les personnes et groupements détenteurs du pouvoir en vue desquels le gouvernement de fait a été organisé, perpétue cette organisation, souvent après l'avoir améliorée, et lui permette de s'adapter, en quelque sorte, à de nouveaux titulaires. Sans cela, l'état de fait durerait, mais il y aurait autant de gouvernements que d'organisations nouvelles. Et la stabilité indispensable à une société aussi parfaite que possible, — celle qu'on doit toujours s'efforcer de réaliser, — souffrirait dommage.

La loi constitutionnelle qui n'est nécessaire qu'en fait à la durée d'un gouvernement, par suite de l'intervention du principe impérieux de stabilité sociale, devient nécessaire en droit à sa légitimité achevée. Il va sans dire que la constitution devra répondre elle-même aux exigences de l'ordre social du moment.

La loi constitutionnelle est nécessaire, en droit, d'une autre manière. Elle fixe le droit et le rend, en quelque sorte, visible et tangible. A l'état normal, le droit n'existe pratiquement et n'exerce sa vertu régulatrice et bienfaisante que sous la forme précise et nette de lois positives. C'est justement parce que les gouvernements de fait apparaissent au point de vue juridique et pratique comme des phénomènes anormaux que nous les avons étudiés de façon spéciale; notre introduction expose ce motif entre plusieurs autres moins importants. Et si

nous croyons avoir maintenant contribué à démontrer que ces gouvernements peuvent être légitimes quoique non légaux, il n'en est pas moins vrai que la loi constitutionnelle représente un état supérieur du droit et un degré plus élevé de légitimité. On comprend donc le prestige de la loi, forme extérieure du droit, même sur les esprits les plus éclairés.

Ce prestige, qui explique en partie la fin des gouvernements de fait, explique surtout le souci, chez les hommes qui les composaient, de leur conserver à leurs débuts les apparences de la légalité, parfois de s'illusionner sur elle. Non seulement le recours au haut patronage de la loi qu'on s'appliquait justement à détruire était une habileté vis-à-vis des hésitants; non seulement il dispensait en plus d'une occasion de rechercher et de fournir les raisons profondes de la légitimité, en les confondant avec celles, tenues pour acquises, de la légitimité du gouvernement précédent; mais il agissait directement grâce à la vertu d'ordre de cette loi, toute loi étant regardée par la plupart comme l'expression du droit, en dehors de laquelle tout, dans les relations humaines, n'est qu'incertitude et chaos, et à laquelle il est, par conséquent, sage de s'en tenir. La difficulté qu'on éprouve à quitter ce point d'appui, même quand on croit sincèrement avoir d'excellents motifs de l'ébranler, donne, à son tour, la mesure de l'amélioration apportée à la légitimité par l'avènement d'une loi constitutionnelle.

Les règles de légitimité et de capacité que nous venons de formuler n'étant que des applications du principe de nécessité de l'ordre social, il faut évidemment supposer, pour qu'elles puissent avoir effet, que ce principe est respecté à tous égards. Un gouvernement issu d'une révolte, que cette nécessité ne justifierait pas, ne saurait se prétendre à aucun degré légitime tant que durera le trouble, tant que le gouvernement légitime déchu pourra tenter la reconquête du pouvoir sans nuire au peuple. Mais il semble que pendant la même période sa capacité ne sera pas nulle comme celle d'un pouvoir insurrectionnel; car la nécessité sociale agit d'autre part

pour réclamer la continuité du pouvoir; ses actes vaudront, comme le pensait Grotius, sauf annulation par le gouvernement légitime rétabli.

Les principes que nous avons adoptés ne permettent évidemment pas de concevoir les lois constitutionnelles comme des actes d'une nature spéciale que devrait, de droit absolu, établir le peuple lui-même ou des représentants munis d'un mandat particulier. Ce n'est pas, en effet, la volonté, si formelle et précise soit-elle, du peuple qui conférera aux lois constitutionnelles leur caractère obligatoire même pour le législateur; ce qui produira cet effet, c'est leur caractère de règles émanant de personnes qui ont le droit, fondé sur la nécessité sociale, de les édicter, et leur conformité à la norme non positive qui ordonne la vie en société. On pourra entourer ces lois de plus de garantie et de solennité parce qu'elles sont appelées à dominer les autres. Mais il reste que ce sont des lois. En principe, elles ressortissent comme telles à la compétence d'un gouvernement quelconque. La nécessité générale d'un ordre social conférerait, le cas échéant, le pouvoir constituant. Toutefois, à l'époque actuelle, particulièrement en France, comme il n'est pas de loi plus importante que la loi constitutionnelle, on conçoit que, dès que la chose sera praticable, sinon le peuple, du moins ses représentants, des représentants reflétant fidèlement sa volonté, délibèrent et votent sur la constitution. La volonté du peuple ne communiquera pas ainsi au gouvernement définitif, gouvernement de fait consolidé ou nouveau gouvernement, la moindre parcelle d'un pouvoir qui ne naît pas de lui ni en lui. Le pouvoir émanera de la nécessité de l'ordre social. Le peuple, ses représentants réglementeront seulement l'action et l'organisation du nouveau gouvernement; ils en désigneront, du moins par catégories abstraites, les titulaires. Cette conception de la loi constitutionnelle et du pouvoir constituant permettrait aisément à la coutume de remplacer n'importe quel législateur :

il suffirait que l'intérêt de la nation l'ordonne. A l'heure présente, il est vrai, cette conséquence recevra peu d'applications. Elle justifiera les formations coutumières complémentaires des dispositions écrites.

Nos principes généraux sur la légitimité des gouvernements et nos idées sur la loi constitutionnelle qui découlent elles-mêmes de ces principes autorisent des déductions importantes concernant le pouvoir constituant négatif, destructeur, le pouvoir d'abroger les lois constitutionnelles et son utilité. Comme ce pouvoir intéresse la fin des gouvernements et semble, à première vue, en être une condition, il ne saurait être indifférent à la plupart des gouvernements de fait, successeurs de gouvernements constitués.

Et d'abord résulte de ces principes que le peuple n'aura pas la disposition arbitraire d'un pouvoir que sa volonté n'aura pas créé; nous parlons ici de l'autorité entière du gouvernement (1). Le droit seul d'insurrection, que nous avons déjà étudié, fondé lui aussi sur l'intérêt de la société, donnera la possibilité *non de reprendre* ce pouvoir, mais de n'en plus tenir compte, au besoin de détruire ce qui en subsistera en fait. Et nous avons remarqué que cette faculté ne sera pas le monopole du peuple.

En outre, même quand l'insurrection sera justifiée, l'intervention des détenteurs habituels du pouvoir constituant ne nous paraît pas indispensable pour l'abrogation de la loi constitutionnelle ancienne. On n'oublie d'ailleurs pas qu'il s'agit ici des détenteurs en droit non positif; il ne saurait être question à la fois d'insurrection et de détenteurs légaux. Le pouvoir constituant, réduit à une capacité de réglementer et d'organiser une autorité que ses titulaires ne communiquent point, n'a pas à intervenir pour supprimer une puissance légitime avant d'en élever une autre; l'abrogation de la loi n'anéantit pas ce qui ne doit pas l'existence à la force interne de la volonté de ceux qui la

(1) Nous restons évidemment dans le domaine du droit non positif; une loi, justifiée elle-même par telle ou telle nécessité sociale, déciderait légitimement le contraire.

promulguent. Le pouvoir d'un gouvernement ayant pour base la nécessité sociale, c'est la nécessité contraire qui le détruit; on pourrait dire, si la formule n'était un peu audacieuse, que c'est la nécessité qui exerce le pouvoir constituant, dans le sens négatif comme dans le positif, à condition d'entendre cette fois par « constituant » ce qui communique le pouvoir. La loi constitutionnelle, considérée en elle-même, est légitime parce que conforme à la nécessité qui fonde le pouvoir. Quant au pouvoir constituant tel que nous le comprenons, quant au droit de participer à la « légalisation » du gouvernement nouveau, s'il ne crée pas le pouvoir, il n'en répond pas moins à une nécessité particulière, celle qu'engendre un certain état social permettant un plus grand développement de la liberté. Or, nous raisonnons dans l'hypothèse conforme aux traditions françaises, qu'aucune loi ne tombe par désuétude, mais qu'il en faut l'abrogation expresse. Dès lors, une abrogation expresse de la loi constitutionnelle paraît indispensable, et il va sans dire que, dans le seul but de satisfaire aux exigences rappelées tout à l'heure, le pouvoir constituant doit s'exercer pour détruire aussi bien que pour édifier. Telle est, du moins, la règle théorique. Mais pratiquement, les circonstances s'opposeront plus d'une fois à ce que les détenteurs du pouvoir constituant, — nous pensons toujours au peuple et à ses représentants, — l'exercent de façon régulière. Avant d'exiger, il faut qu'un milieu social permette. Comme la nécessité la plus pressante, en l'espèce, sera de renverser le gouvernement dangereux pour l'existence de la société, le gouvernement que cette nécessité même aura par avance privé de ses droits, il se peut que le milieu social ne permette pas, au moment favorable, d'associer le peuple ou ses représentants à cette opération de salut public; il se peut que l'état passager de la société empêche le premier et les seconds de prononcer une abrogation solennelle de la constitution abolie. Etant donné, par la simple application des principes

posés plus haut, que la nécessité de supprimer le gouvernement inadéquat ne laissera pour ainsi dire, de la loi constitutionnelle qui l'avait aménagé, que l'écorce, il suffira d'abandonner celle-ci; demeurée sans soutien, elle tombera à son tour en poussière; il suffira de ne plus tenir compte d'un texte sans vigueur, d'une formule vide. La nécessité sociale, susceptible à ce moment-là de satisfaction, aura été obéie; ce qu'on aura fait en son nom sera bien fait : le parti vainqueur aura décidé, en vertu de cette nécessité, de regarder l'ancienne constitution comme inexistante, elle disparaîtra effectivement. Pourquoi se donnerait-on ensuite la puérile satisfaction d'abroger la loi selon toutes les exigences d'un état social qui, momentanément, s'était modifié lors de l'insurrection, puisque, dans la réalité des choses, on a agi, en installant un gouvernement nouveau, fût-il de fait, comme si l'ancienne loi avait été régulièrement abrogée? La participation plus ou moins directe du peuple à la constitution nouvelle ne sera-t-elle pas une garantie suffisante du rôle qu'on lui réserve dans la législation? Ce système explique mieux, croyons-nous, que celui préconisé par M. Esmein (1), que le système de la souveraineté populaire, les faits que nous connaissons et dont nous rappellerons plus loin les grandes lignes. Tout recours à un prétendu assentiment tacite de la nation, surtout en ces matières insurrectionnelles, nous est suspect. Il est à peu près impossible de démontrer que cet assentiment n'existe point; c'est un fait très difficile à contrôler. A l'inverse, si rien n'empêche d'arguer à tort de prétendues nécessités sociales, comme c'est pratiquement la raison qui, en définitive, les juge, on a toujours la ressource d'établir par le raisonnement que telle ou telle nécessité invo-

(1) *Esmein. Elém. de droit constitutionnel*, p. 383.

quée est purement imaginaire et qu'elle ne justifie pas le bouleversement des sphères politiques, et d'agir en conséquence.

Les différents degrés de légitimité, s'ils sont possibles, ne se présentent pas nécessairement. Un gouvernement, par exemple celui de Louis XVIII lors de la seconde Restauration, les possède parfois tous ensemble, et alors sa légitimité est complète du premier coup, mais ce n'est pas un gouvernement de fait. Il lui arrive plus souvent d'en posséder immédiatement deux; ainsi la plupart des gouvernements de fait de la période révolutionnaire, ainsi en 1814 et 1815 les gouvernements provisoires.

Avant la critique des principes généraux des doctrines, le simple aspect de leur évolution nous avait déjà orienté vers les conclusions auxquelles nous nous sommes fixé. Ces principes n'oscillèrent-ils pas, en effet, d'abord de la société et du gouvernement obligatoires à la société spontanée avec droit de liberté opposable au gouvernement, puis, du droit de liberté opposable à la société et au gouvernement, à la société et au gouvernement susceptibles d'être imposés sans insurrection subséquente possible, puis de ceux-ci au droit de liberté le plus absolu, puis de ce dernier à la nécessité de l'ordre social entraînant la patrimonialité la plus rigoureuse, et enfin de la patrimonialité à des combinaisons diverses s'efforçant d'harmoniser la souveraineté du peuple avec le principe de la société nécessaire? Nous n'avons pas cru pouvoir concilier les deux; nous pensons du moins avoir concilié le second avec les conséquences pratiques de la première, conséquences en vue desquelles le principe a été établi; n'est-ce pas ce qui importe le plus?

# CHAPITRE II

## Recherche d'une solution concernant la légitimité (*Suite*). Synthèse critique des faits.

Les faits; leur influence sur nos idées. — Les hypothèses de gouvernements de fait sur lesquelles nous avons raisonné vérifiées dans la réalité; vacance de fait rare. — Caractère insurrectionnel des pouvoirs de fait. — Etude de la période initiale des gouvernements de fait français. — Un mot sur leur légalité prétendue. — Principes qui dominaient les esprits très différents de ceux par nous adoptés : souveraineté nationale ou populaire toujours invoquée. — Les gouvernements de fait comportant dès leur naissance une représentation nationale ne constituent pas une preuve péremptoire en faveur de la souveraineté nationale, principe indispensable; on y a d'ailleurs renforcé celle-ci par la nécessité. — Sous la souveraineté nationale invoquée, l'intérêt national. — Bien des gouvernements de fait ne peuvent même, sans forcer le raisonnement, invoquer la souveraineté nationale. — Acclamations, assentiment tacite, adresses officielles : leur peu de valeur. — Légitimation par la nécessité fréquemment avouée. — Même à défaut d'urgence, souveraineté nationale superflue. — Seconde période de l'existence des gouvernements de fait; la souveraineté nationale y règne; les arguments qui valaient contre elle pour la première période valent encore pour la seconde; 2e degré de légitimité. — Motifs pratiques, semblables aux raisons théoriques, d'organiser légalement les gouvernements de fait : 3e degré. — La pratique d'accord avec la théorie pour reconnaître à tous les gouvernements de fait une capacité illimitée; d'ailleurs nécessité spéciale souvent satisfaite, en tant que but visé, dès le 1er degré. — Enseignements des faits concernant la capacité constituante des gouvernements de fait. — Pouvoir constituant négatif; le même sous forme positive. — Pouvoir constituant positif.

On a déjà pressenti que les faits n'ont pas été non plus sans exercer sur nous une profonde influence. En adoptant les principes que nous avons exposés ci-dessus, nous avons autant eu pour but d'expliquer les faits,

de trouver pour la légitimité des gouvernements de fait tels qu'ils ont existé des bases appropriées aux conditions de leur formation et de leur fonctionnement, que de satisfaire aux exigences de la logique dans la théorie pure. Au reste, nous ne pensons point qu'expliquer les faits consiste à justifier tout ce qui s'est accompli. Ce serait postuler la légitimité de toutes les révolutions, de tous les gouvernements. Ce serait aussi négliger l'influence des doctrines diverses que leurs partisans ont pu s'efforcer de réaliser. Expliquer les faits, c'est, à notre sens, rendre compte, par les principes, des faits *inévitables*, de ceux qui ne peuvent pas ne pas être et qui sont par conséquent dans la nature des choses, c'est retrouver en eux la trame du développement de ses lois, c'est, en somme, établir que les principes qu'on a adoptés sont eux-mêmes conformes à la nature des choses.

Constatons d'abord que la réalité vivante nous présente des gouvernements de fait issus de circonstances pareilles, dans leurs traits essentiels, à celles que nous a indiquées le raisonnement. Nos hypothèses théoriques correspondent donc bien à des situations réelles. Il en résulte : Que nous n'avons pas fait jouer les principes généraux dans le vide, que les conséquences déduites restent acquises en ce qui concerne particulièrement les gouvernements de fait. D'autre part, que, si l'application des principes généraux à ces gouvernements paraît, en théorie, constituer, pour les doctrines, une excellente pierre de touche, parce qu'elle met leurs principes directement en contact avec des institutions politiques et des exigences précises, leur mise en œuvre à l'égard de gouvernements qui sont reconnus de la même espèce, mais qui existent réellement, constituera une épreuve beaucoup plus décisive.

Rappelons à grands traits les exemples, que nous a fournis l'histoire, de gouvernements de fait correspondant à chacune de nos hypothèses.

Sans doute la vacance du pouvoir se réalise assez rarement. Mais, comme nous avons déjà eu l'occasion de le remarquer, elle n'est pas impossible. Toutefois, les faits que nous avons étudiés ne nous présentent pas de vacance absolue, c'est-à-dire de disparition totale des titulaires du gouvernement jusqu'alors en exercice. La chose n'a rien d'extraordinaire en ce qui concerne le dernier siècle. On sait, en effet, que, depuis 1789, tout gouvernement comporte différents organes. Presque inévitablement, l'un d'eux subsiste, au moins en la personne de quelques-uns de ses représentants. Il suffit que l'un des organes ait disparu, pour qu'on ait le droit de dire que le gouvernement n'existe plus, puisque le gouvernement n'est lui-même que dans son intégralité.

C'est ce qui eut lieu en 1791, lors de la fuite du roi à Varennes. L'Assemblée subsistait et ce fut même elle qui devint le gouvernement de fait. En ce qui concerne cette vacance, un point est à noter. La vacance se produisait bien en fait; il ne s'agissait pas de ce que nous avons nommé parfois vacance de droit, c'est-à-dire de l'anéantissement en droit du pouvoir légitime d'un titulaire présent. Mais cette vacance de fait ne résultait pas de l'application des règles du droit positif, par exemple du défaut, pour la succession au trône, d'un héritier réunissant les conditions posées par la Constitution (1). Ce n'était pas la vacance telle que l'esprit la conçoit au premier abord. Et pourtant, dans

(1) Du moins, qui aurait pu assurer, à supposer que le roi et le dauphin se fussent retirés complètement, que les princes de leur famille auraient tous refusé la couronne?

une de ses branches, le pouvoir, disons le mot, était vide. Il fallait bien le remplir.

Du reste, la vacance, même d'une seule partie du pouvoir, apparaît rarement à l'état de pureté absolue. S'il y en eut une en 1814, elle fut contrainte; le cas ressemble bien plutôt à celui d'une insurrection.

On sait qu'en 1870, les hommes qui proposèrent l'établissement d'un gouvernement provisoire et les auteurs du gouvernement de la Défense ne paraissaient pas eux-mêmes être sûrs de se trouver en face d'une vacance ou de renverser un gouvernement. Et en vérité, le cas est douteux. Il semble qu'il y ait eu vacance à peu près dans les mêmes conditions qu'en 1791; la régence, en effet, n'était pas régulière.

En 1789, au 10 août 1792, en brumaire an VIII, en mars 1815 lors des Cent-Jours, en 1830, en 1848, en 1851, il se produisit un renversement caractérisé du gouvernement établi. Sans doute une partie des organes de l'ancien gouvernement restaient souvent debout, parce qu'il se trouvait qu'eux-mêmes avaient opéré la révolution. L'histoire de nos révolutions n'est-elle pas celle d'une lutte incessante du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif où la masse du peuple n'a pris plus d'une fois qu'une part bien restreinte? Sans doute arrive-t-il même que le gouvernement ou le corps contre lequel on a agi reste partie intégrante du gouvernement de fait. Ainsi en 1789, le roi; ainsi en brumaire, une notable portion des Conseils. Mais le gouvernement ancien dans son ensemble est renversé. Souvent on opère l'insurrection, le coup d'Etat en se réclamant d'un véritable droit d'insurrection, parce qu'il y a eu des abus dangereux pour la nation comme en août 1792, comme en brumaire, comme en 1814 et 1870 dans la mesure où il y eut révolte, parce que des gouvernants ont violé la Constitution comme en

1830, ou tout simplement parce qu'ils ont méconnu et outragé la souveraineté nationale comme en 1789, en 1815, en 1851. Mais parfois, il semble qu'on prétende exercer tout simplement, sans idée de sanction ni de vengeance, la souveraineté dont on est le titulaire; par exemple, Louis XVIII en 1814, vis-à-vis d'un gouvernement qui, du reste, est déjà de fait; par exemple, le peuple parisien en 1848; le vote des constitutions de l'an X et de l'an XII fournit deux illustrations typiques de cette manière de comprendre les choses.

L'hypothèse de la création d'un gouvernement de fait après insurrection illégitime ne paraît pas se retrouver dans les faits. Evidemment ! Quand on s'insurge, on est persuadé ou du moins l'on soutient qu'on a le droit de son côté. Cela ne signifie pas qu'il n'y ait pas eu, en fait, d'insurrections illégitimes; tout dépend, à cet égard, du point de vue de chacun. Nous laissons au lecteur le soin d'en découvrir, bien persuadé qu'il n'y manquera pas. Une insurrection, du moins, et le pouvoir qui en est issu ont paru réunir contre eux des suffrages quasi-unanimes; nous voulons parler de la Commune. Retenons-la comme exemple présenté par les faits. Il est vrai que la Commune eut la particularité de ne pas réussir, et tel est peut-être le secret de la défaveur dans laquelle on la tient.

Nous avons dit que ce fut à cet échec qu'elle dut son caractère *insurrectionnel* plus qu'à la survivance momentanée du gouvernement ancien à son propre avènement. En 1815, le gouvernement de Louis XVIII ne subsista-t il pas à Toulouse et à Bordeaux pendant un nombre assez considérable de jours après la reconquête du pouvoir par Napoléon sans rendre insurrectionnel le gouvernement de ce dernier? Et pourtant combien fut rapide le retour de Louis XVIII !

Les faits nous renseignent fort peu sur les gouvernement de fait après insurrection illégitime. On comprend qu'ils ne nous instruisent pas davantage sur la légitimation de ces gouvernements. Elle se confond avec celle de tous les gouvernements de fait.

Par contre, les exigences de la politique ont suscité dans la réalité de la vie des peuples un cas de formation des gouvernements de fait que ne conçoit pas l'esprit par le simple raisonnement; ce cas renferme, en effet, quelque chose de contradictoire. C'est celui du gouvernement de fait qui, non seulement est légitime, mais est légal, du moins à l'entendre. On pourrait distinguer encore en se plaçant à un autre point de vue les gouvernements de fait qui succèdent à des gouvernements légaux, comme c'est le cas le plus fréquent, et ceux qui remplacent d'autres gouvernements de fait. Les conditions dans lesquelles naissent ceux de la seconde catégorie de cette classification pourraient se ramener parfois aux conditions de formation de ceux de la première. Mais il arrive plus souvent, nous l'avons vu, que leur prédécesseur les installe volontairement et qu'il se continue, se développe en eux. Alors, leur naissance par sa régularité, sinon par sa légalité, ressemble à celle des gouvernements constitués.

Maintenant que voilà établie la conformité de nos hypothèses théoriques aux cas réels de formation des gouvernements de fait, abordons directement la question des bases de légitimité qui leur ont été attribuées dans la réalité des événements et voyons si celles que nous avons découvertes par le raisonnement, mais sous l'influence des faits que nous connaissions déjà, ne s'y trouvent pas comprises; voyons aussi si les autres bases sur lesquelles on a prétendu appuyer la

légitimité expliquent les faits, et, quand elles paraissent suffir à les expliquer, si l'exemple est probant.

Considérons d'abord la période initiale des divers gouvernements de fait qui ont existé en France depuis 1789, sans tenir compte pour l'instant des modifications qui se sont produites en eux, — lorsqu'il s'en est produit, — et les ont peu à peu acheminés au régime constitutionnel. Ou, si chaque transformation nous apparaît comme donnant naissance à un gouvernement nouveau, considérons maintenant, dans chaque série de gouvernements de fait issus les uns des autres, le premier d'entre eux.

Il est une base de légitimité que présentent les faits et que nous ne nous attarderons pas à examiner. C'est la légalité prétendue du gouvernement de fait. La manière dont on en usa apparaît uniforme; le degré d'importance qu'on lui conféra a seul varié. Il n'y a donc pas lieu de distinguer et de classer plusieurs modes d'action légitimante de cette légalité, comme, par exemple, de la souveraineté nationale. Ce qui a différé, c'est le détail des circonstances dans lesquelles on l'a fait intervenir. Cela relève de l'histoire des événements plus que de la recherche d'un ordre logique quelconque. Et il n'est pas question de recommencer à les exposer ici. Ce que nous en connaissons nous permet de conclure que les gouvernements de fait ont su plus d'une fois tirer habilement parti de la constitution en vigueur à l'époque de leur naissance pour essayer de se légitimer. Et il est incontestable qu'on peut dans tel ou tel cas hésiter sur leur caractère : en 1815, la Commission provisoire avait conservé longtemps, sinon le gouvernement impérial, du moins son principal représentant.

Quant aux motifs pour lesquels une loi constitutionnelle a pu être invoquée par ceux qui s'appliquaient à la détruire, nous les avons suffisamment exposés dans

notre discussion des doctrines; nous n'y reviendrons pas (1). Occupons-nous donc, sans plus attendre, des autres bases sur lesquelles l'histoire nous montre qu'on a prétendu appuyer la légitimité des gouvernements de fait.

L'ensemble des faits que nous avons choisis comme champ d'études se trouvent précisément appartenir à une période où régnaient dans les esprits des principes tout différents de ceux que nous avons admis en théorie. On essayait de tout expliquer par la souveraineté nationale, par la souveraineté du peuple : mieux, on prétendait fonder sur elle toute institution politique. Cela est cause que, quand les circonstances s'y prêtaient, on a pu faire croire et se persuader, — mieux qu'on ne se persuadait de la légalité des gouvernements de fait, — que ceux-ci tiraient effectivement leur légitime pouvoir de la volonté nationale. Ainsi, pendant la période révolutionnaire, alors que les gouvernements de fait se composaient essentiellement d'une assemblée élue soit directement, soit à deux degrés, mais par un nombre très considérable des membres de la nation. Ainsi encore, à ne se fier qu'à des apparences pourtant cette fois très superficielles (nous croyons l'avoir démontré), en 1814 pour le Sénat et le Corps législatif complétant l'ensemble du Gouvernement provisoire, en 1815 pour les Pairs et les Députés qui formaient le pouvoir législatif à côté de la Commission de gouvernement provisoire.

Mais d'abord, pour ce qui est de ces gouvernements de fait qui semblaient trouver une base solide de légitimité dans la souveraineté nationale, il n'y a point de

(1) Nos considérations étaient, d'ailleurs, fortement mêlées déjà d'aperçus empruntés aux faits; et il était difficile qu'il en fût autrement sur ce point.

preuve péremptoire que la participation de représentants régulièrement élus du peuple à leurs travaux législatifs ait été indispensable. Cette participation s'est, en effet, produite parce que la représentation existait déjà, et que c'était elle, en général, qui prenait l'initiative de renverser la constitution qui la régissait, le gouvernement dont elle faisait partie, en en détruisant ou modifiant la branche exécutive. D'ailleurs, nous savons que ces gouvernements de fait, que leurs partisans ont cru bon de renforcer par la nécessité la base qu'ils prétendaient trouver dans la souveraineté nationale. Les gouvernements de la période révolutionnaire font cependant exception. Encore relève-t-on chez eux quelques traces de ce principe; il fut invoqué plus ou moins nettement au 20 juin 91.

En second lieu, nous croyons avoir prouvé que l'intérêt de la nation, la nécessité sociale étaient le véritable fondement, sous la souveraineté nationale invoquée, de la légitimité des gouvernements de fait de 1814 et 1815 auxquels nous venons de faire allusion. Que la volonté du peuple soit la volonté collective de la masse ou qu'elle soit la volonté de la nation-personne exprimée par le plus grand nombre possible de citoyens, les différents corps élus qui constituaient le fond principal de ces gouvernements ne la reflétaient que de très loin, s'ils la reflétaient.

De plus et surtout, nous voyons une quantité appréciable de gouvernements de fait qui ne peuvent pas recourir pour se légitimer à la souveraineté du peuple, ou qui sont obligés, s'ils y tiennent absolument, à des subterfuges et à des tours de force de raisonnement. Dans cette catégorie se rencontrent : le Consulat provisoire avec ses débris de Conseils jouissant d'on sait quelle liberté; le gouvernement de Louis XVIII avant la Charte, Louis XVIII ayant décliné toute installation

par les anciens corps de l'Empire; la dictature de Napoléon au retour de l'île d'Elbe, l'ex-empereur ne pouvant se réclamer que de plébiscites fort anciens depuis lesquels bien des événements s'étaient accomplis qui avaient pu changer les sentiments de la France; la Commission municipale et même, à ses débuts, la Lieutenance-générale en 1830; le Gouvernement provisoire en 1848; la dictature de Louis-Napoléon en 1851; le gouvernement de la Défense nationale en 1870.

Sans doute, beaucoup de ces gouvernements, et en particulier les derniers, se sont réclamés des acclamations de la foule et de l'assentiment tacite du peuple. Mais que vaut la volonté de quelques milliers, de quelques centaines de milliers de personnes, volonté qui souvent n'a pas eu le temps de la réflexion, en face des volontés inconnues de plusieurs millions d'hommes? On invoque l'assentiment tacite? Nous avons déjà dit ce que nous en pensons. Quant aux adresses et aux félicitations officielles, la période si trouble de la fin de l'Empire et de la Restauration nous a édifiés sur leur sincérité. On lit (1) qu'il se fabriquait à cette époque des cocardes tricolores d'un côté, blanches de l'autre. Quels miracles n'accomplissent pas l'intérêt, l'entraînement et la peur? La ratification expresse, après coup, — lorsqu'elle s'est produite, — de l'œuvre politique des gouvernements de fait, n'est pas une preuve rigoureuse qu'on eût soutenu le gouvernement de fait à ses débuts. Le fait accompli décide bien des hésitants, et les désordres inséparables d'une réaction l'empêchent plus d'une fois. Il a cependant fallu qu'auparavant le gouvernement de fait fonde son droit de gouverner sur quelque principe !

Ce principe, la nécessité de l'ordre social, même dès

(1) Dans *1815* de *H. Houssaye.*

le premier instant, dans une certaine mesure, celle d'un ordre social particulier (1), l'étude des faits nous a montré que les auteurs des gouvernements qui nous occupent l'ont souvent avoué sans difficulté. Et si, pour sacrifier aux idées dominantes, aux exigences de l'opinion (2), ils ont cru devoir, comme nous le rappelions tout à l'heure, chercher un appui dans la volonté du peuple, ils n'en ont pas moins, plus d'une fois, de façon très ouverte, légitimé leur pouvoir de fortune par la nécessité. Il est même arrivé à des créateurs d'une République de se réclamer principalement d'elle; ainsi, aux hommes de la Défense nationale.

Sans doute, la situation présentait alors un caractère d'urgence toute particulière. Mais, à moins d'admettre qu'il existe deux natures de pouvoir, n'y a-t-il pas dans l'absence que nous avons constatée d'un véritable prononcé de la souveraineté nationale à la base de nombreux gouvernements de fait, et dans l'appel franchement adressé à la nécessité une preuve que l'intervention de la première est pour le moins superflue?

(1) L'ordre social particulier, en tant qu'il comporte tel ou tel gouvernement, était alors envisagé comme but. Sinon, on pourrait argumenter des faits contre le second degré de légitimité que nous avons, en théorie, généralement jugé nécessaire pour le réaliser. Un ordre social particulier ne peut être estimé réalisé, dans les faits, dès le premier degré, que si l'on entend par là l'ordre social français, par opposition à celui des autres nations; c'est lui que défendait en 1870 le Gouvernement du 4 septembre. Mais c'est alors un ordre social particulier incomplet, qui ne comprend pas une forme précise de gouvernement. On voit que, dans le cas visé, cet ordre n'est particulier que sous un certain rapport, vis-à-vis d'autres manifestations égales de l'ordre social, justement parce qu'il en diffère, quels que soient les gouvernements respectifs; mais, sous le rapport gouvernemental, il ne consiste toujours qu'en une société gouvernée quelconque, sans réalisation d'un gouvernement donné, celui-ci restant un but à atteindre, plus tard. Ce que nous appelons habituellement, sans plus, ordre social particulier, c'est un ordre social particulier complet, avec toutes ses exigences, la forme du gouvernement comprise. V. cependant ci-dessous, p. 778.

(2) Connues sur cette question de l'origine du pouvoir mieux que sur celle du choix d'un gouvernement particulier.

Voilà pour la période initiale de ces gouvernements.

Cependant l'histoire des gouvernements nous a appris que les gouvernements de fait qui n'avaient pu, dès leurs origines, associer une représentation sérieusement élue du peuple à l'exercice de leur pouvoir se sont efforcés de se l'adjoindre par la suite, avant même d'être légalement constitués, et ont cru trouver dans cet appoint une consécration de leur légitimité, ou, si l'on préfère, assurer par là au nouveau gouvernement qu'ils devenaient, une légitimité d'ordre supérieur. N'est-ce pas une preuve qu'on ne saurait se passer longtemps de la souveraineté nationale? Elle apparaît, en tout cas, comme une base complémentaire. Et cela suffit à première vue pour que le nom de souveraineté ne semble plus lui convenir. Bien mieux, ce que nous venons de dire de l'unité de nature du pouvoir s'applique ici. Le droit de gouverner est ou n'est pas. S'il est, engendré par la nécessité, quel besoin aurait-il d'une autre base? Et pourtant, d'après les faits, il n'est pas durable sans le secours de la prétendue souveraineté nationale. Certains ont essayé d'expliquer la nécessité sociale par un assentiment tacite de la nation; nous avons jugé illusoire ce moyen de légitimité. Nous avons préféré reconnaître, sous l'apparente souveraineté nationale, une nécessité sociale particulière. Pour le gouvernement de juillet 1830, une fois les Chambres au complet, nous nous sommes même efforcé de démontrer que la première se ramenait à la seconde, comme pour les gouvernements de fait de 1814 et de 1815 dès leur naissance. Notre interprétation s'accorde avec les faits : il y a un moment où, le calme étant suffisamment rétabli, le gouvernement de fait se trouve en face d'une nécessité plus précise que celle d'un ordre social quelconque; et cette nécessité comporte l'adjonction de représen-

tants élus du peuple aux organes gouvernementaux, leur collaboration à l'établissement de la loi; par là se trouve satisfait davantage le droit de liberté. C'est bien le second degré de légitimité auquel nous avait conduit le raisonnement pur.

La pratique réclame encore, à l'instar de la théorie, et pour les mêmes motifs, l'organisation légale du gouvernement qui satisfait la nécessité sous tous ses aspects. Elle reconnaît ainsi le troisième degré de légitimité. Il n'est pas un gouvernement qui ait pensé pouvoir se maintenir sans se constituer. Et, en effet, comment une institution qui dépasse la vie ou simplement la période de disponibilité des individus qui la soutiennent subsisterait-elle autrement que par la permanence de sa forme, de ses organes et de leurs rapports mutuels? Une loi seule assure cette persistance, et par suite l'unité d'un gouvernement. Et les faits nous montrent qu'on ne laisse plus à la coutume le temps d'en élaborer les dispositions fondamentales. Nous verrons un peu plus loin quels enseignements tirer des faits relativement à l'exercice du pouvoir constituant. Parlons maintenant de la capacité générale des gouvernements de fait.

Les faits sont d'accord avec nos raisonnements pour reconnaître aux gouvernements de fait, dans lesquels le peuple n'est pas associé directement ou indirectement à l'œuvre législative, une légitimité complète, au sens de capacité illimitée. Les Assemblées de 1848 et de 1871 n'ont pas cru nécessaire de ratifier les actes de tout genre et de toute portée qu'avaient accomplis leurs prédécesseurs immédiats. Toutefois, les attaques dont la validité de ces actes a été l'objet dans les Assemblées elles-mêmes, dans la presse, et chez les publicistes semble prouver qu'il y a eu de la part de leurs auteurs

certain abus d'un droit pourtant incontestable, et voici comment : puisqu'un gouvernement fondé sur la nécessité d'un ordre social particulier, approprié au milieu, à l'époque, devait ne point tarder à s'élever, le gouvernement possédant seulement une légitimité de degré inférieur devait se borner aux actes strictement nécessaires et laisser les autres aux soins de son remplaçant. Mais il n'y a pas là un devoir absolu; c'est simplement préférable. Nous avons vu, du reste, combien il est difficile de déterminer exactement ce qui est nécessaire et ce qui ne l'est point. Le désaccord et les contradictions des partisans d'une capacité bornée militent contre ces restrictions. Tout dépend des circonstances. Et puis, si la théorie abstraite qui se plaît aux classifications nettes, si même la pratique dans l'ensemble de ses manifestations nettement saisissables, nous ont montré la possibilité, à un premier échelon, de gouvernements de fait à légitimité fondée sur une nécessité générale d'ordre social, et, à un second, de gouvernements de fait à légitimité supérieure fondée sur la nécessité d'un ordre social particulier, nous savons que les choses ne paraissent plus aussi simples lorsqu'on pénètre plus avant les détails et les causes profondes des événements. Des gouvernements qui ne réalisent pas en eux-mêmes cet ordre social particulier l'ont cependant en vue, y tendent, y puisent en partie leur raison d'être. Exceptionnels sont ceux qui ne s'assignent pas un tel but; quand on détruit, c'est généralement parce qu'on sait ce que l'on veut reconstruire. Quoique l'hypothèse contraire ne soit nullement irrationnelle, par exemple au cas de vacance, nous n'oserions pas dire qu'aucun des gouvernements de fait que nous avons étudiés y corresponde d'une manière absolue, sauf peut-être celui du 20 juin 1791. Dans ces conditions, le gouvernement

de fait, si rudimentaire soit son organisation, ne peut-il prétendre que sa légitimité prend racine jusqu'à un certain point dans la nécessité d'un ordre social approprié au moment? Ces considérations ne dissipent-elles pas du moins les scrupules au sujet de la capacité?

Les idées de capacité et de réalisation d'un ordre social particulier nous amènent tout naturellement à nous poser la question de savoir quel enseignement se tire des faits relativement au pouvoir constituant des gouvernements de fait. Vient-il à l'appui de notre opinion sur ce point? Les faits nous montrent que, lors de l'apparition de ces gouvernements, le pouvoir constituant a été en quelque sorte décomposé. Le pouvoir constituant négatif n'a généralement pas été exercé, c'est-à-dire qu'il n'y a pas eu abrogation régulière de la loi constitutionnelle méconnue. Tout au plus soutiendrait-on avec quelque raison le contraire relativement à la chute de Napoléon en 1814; sa déchéance fut, on s'en souvient, solennellement proclamée par le Sénat impérial. Encore faut-il, pour assimiler cette déchéance à une abrogation véritable, admettre que le gouvernement provisoire n'était jusque-là que le subordonné de l'Empereur, et que son organisation n'impliquait pas anéantissement des constitutions impériales. D'ordinaire, le pouvoir constituant négatif, si l'on ose lui conserver ce nom sous un aspect aussi rudimentaire, a été exercé par les auteurs de la mutation gouvernementale; il a consisté dans le renversement, ou du moins le remplacement, du gouvernement antérieur. En effet, soit que le titulaire actuel d'une partie de l'autorité ait spontanément disparu, soit qu'on en n'ait plus tenu compte, soit qu'on l'ait contraint d'abandonner ses fonctions, la constitution ne s'applique plus avec régularité, le gouvernement établi perd son organisation, en un mot

il n'est plus. Le gouvernement de fait qui se substitue à lui confirme cet anéantissement ou consomme ce renversement en s'organisant lui-même dans l'attente d'une constitution véritable ; c'est là une abrogation implicite, si tant est qu'il y en ait une, de l'ancienne constitution. Parfois, le gouvernement de fait ébauche, quoique un peu tard, une abrogation expresse : en enregistrant la déchéance déjà accomplie comme il advint en 1814, lorsque Louis XVIII, sous forme incidente, déclara expirés les pouvoirs des Chambres impériales, comme il advint aussi en 1848; en homologuant, pour ainsi dire, ce qu'il veut tenir pour une décision du peuple, ainsi en 1871; ou bien, en déclarant, si la constitution précédente était considérée comme un pacte, que le pacte a été rompu par les abus de l'ancien gouvernement, ainsi en 1830; ou bien encore en se bornant à suspendre de ses fonctions le titulaire d'une des branches du pouvoir, par exemple Louis XVI en 1792. Le pouvoir constituant peut être exercé par le gouvernement de fait positivement dans la forme, et n'avoir que des effets négatifs qui ne sont pas une abrogation régulière; c'est ce qui arriva en 1815 lorsque Napoléon déclara restaurer l'Empire, sans que l'Empire eût encore retrouvé des bases exactes; en 1848 et en 1870, lorsque les gouvernements provisoires proclamèrent la République, sans que pour cela aucun gouvernement républicain défini fût constitué. Enfin, les gouvernements de fait peuvent constituer positivement, et c'est ce qui arrive chaque fois qu'ils établissent une nouvelle loi constitutionnelle. Ils exercent alors le pouvoir constituant positif proprement dit.

Le pseudo-pouvoir constituant négatif, destructeur, implicite ou exprès, sous forme négative ou sous des dehors positifs, les faits nous montrent que les gouver-

nements de fait l'ont exercé alors qu'ils ne possédaient que la légitimité fondée sur la nécessité générale de l'ordre social, tout au plus renforcée par celle d'un ordre plus précis qui était alors envisagé comme but. Sans doute, les gouvernements de fait ont encore ici invoqué les acclamations de la foule comme en 1848 et en 1870, les adresses des communes comme en 1830, l'assentiment tacite comme presque toujours. Nous ne voyons aucun motif de reconnaître une valeur juridique en matière constituante à ce que nous avons condamné tout à l'heure en matière ordinaire.

Quant au pouvoir constituant proprement dit, sauf Louis XVIII en 1814, aucun gouvernement de fait ne l'a exercé sans y associer les citoyens ou leurs représentants, sans être au moins lui-même composé pour partie des représentants de la nation, agissant en cette qualité. En brumaire an VIII, il est vrai, on sauvait à peine les apparences à cet égard. Y eut-il toutefois, en général, exécution réelle de la volonté nationale? Oui, si l'on entend par là toute volonté se manifestant au nom de la nation. Pas toujours absolument, si l'on ne comprend comme en tenant lieu que celle de tous ou presque tous les citoyens. On se rappelle que nous avons fait toutes réserves au sujet de la représentation de la volonté du peuple par le Sénat impérial en 1814, par la Chambre des Députés de 1815, par celle de 1830. Il est vrai que le pouvoir constituant des deux premières resta sans effet, mais non pour être remplacé par un autre plus populaire. Les Assemblées révolutionnaires, elles, reflétaient mieux la volonté du peuple; néanmoins l'Assemblée constituante (anciens Etats-Généraux) n'avait pas été élue pour constituer; la Convention seule fut formée dans cette intention. On en dirait autant avec raison de l'Assemblée nationale de 1848. On sait, au contraire, quelles contestations,

nullement déraisonnables, souleva le rôle constituant que s'attribua l'Assemblée de 1871. Les plébiscites semblent avoir été l'expression directe de la pensée du peuple. Nous avons dit avec quelles précautions on en usa, en l'an VIII, en l'an X, en l'an XII, en 1815, en 1851, et point de manière à faciliter la manifestation pleine et sincère de la volonté des citoyens. Il paraît donc souvent, même d'après les faits, assez difficile de soutenir que les gouvernements définitifs reçurent leur pouvoir de la souveraineté nationale, à moins qu'on n'entende par là l'intérêt national représenté par des Assemblées élues à un suffrage quelconque et dans un but politique quelconque.

Il reste que les lois constitutionnelles proprement dites ne furent presque jamais établies sans une certaine participation du peuple, participation qu'on semble vouloir désormais assez étroite, et exercée tout au plus par l'intermédiaire de représentants élus au premier degré; le vote des Constitutions de 1848 et de 1875 ne manifeste-t-il pas cette tendance? Nous croyons découvrir dans cet ensemble de faits une confirmation de nos idées sur la nécessité de l'ordre social, base de tous les droits des gouvernements, en particulier des gouvernements de fait, et base normale, en tant que nécessité d'un ordre social particulier, du pouvoir constituant; nous croyons y découvrir aussi une confirmation de notre conception toute relative d'un droit de liberté qui, malgré des reculs partiels, tend à progresser; nous croyons y découvrir, en un mot, une garantie des progrès de l'idée démocratique, dégagée du prétendu principe de la souveraineté nationale ou de la souveraineté du peuple.

De ces faits, nous n'estimons pas devoir tirer une condamnation de la consultation directe du peuple en matière constituante, ou de l'élection d'une Assem-

blée spéciale; au contraire, plus le peuple sera mis à même d'exprimer sa volonté, mieux cela vaudra. Mais nous pensons que ces faits sont très défavorables aux systèmes qui regardent cette consultation directe, ou cette Assemblée spéciale, ou munie de pouvoirs spéciaux, comme indispensable absolument. Il y a, d'ailleurs, dans ce domaine, des questions de prudence, d'ordre, de stabilité en vue de l'intérêt social, qui dominent toutes les autres. Et il ne conviendrait pas d'appliquer aux périodes de légalité ce qui se produit, même fréquemment, dans les périodes de troubles.

## CHAPITRE III

### Quels enseignements tirer de la jurisprudence ?

La jurisprudence; décisions peu nombreuses et généralement assez peu significatives. Elles sont, sur la question de la légitimité, l'écho de l'opinion dominante à l'époque. — Cependant, elles contribuent à dégager les caractères des pouvoirs insurrectionnels.

La jurisprudence qui, tout en se rattachant par un côté à la doctrine, rentre par un autre dans les faits plus directement, semble-t-il, que les diverses théories, ne produit pas d'arguments originaux qui parviennent à ébranler les positions que nous avons acquises. Elle ne présente point d'ailleurs un ensemble assez considérable de décisions pour faire l'objet d'une étude longue et approfondie. Elle n'est, en général, que l'écho de l'opinion dominante à l'époque où elle prononce, et elle l'est en termes assez vagues pour que cette opinion n'y gagne rien en précision ni en clarté.

En 1832, la Cour de Cassation adoptait les principes de la souveraineté du peuple comprise au sens de souveraineté de l'intérêt national représenté, de souveraineté qui pouvait s'enchaîner vis-à-vis d'un roi par un pacte. En 1855, la même Cour consacrait celui de la souveraineté de la masse populaire, telle que la devaient dégager les plébiscites napoléoniens. En 1871, elle reconnaissait une valeur provisoire à l'assentiment tacite présumé de la nation et saluait le souverain

régulier dans l'Assemblée élue au suffrage universel; elle évitait de recourir à la nécessité. En 1874, la Chambre des requêtes de la même Cour (il était question jusqu'ici de la Chambre criminelle) fondait au contraire sur l'urgence et la nécessité seulement le pouvoir du Gouvernement de la Défense nationale; mais il s'agissait alors du pouvoir d'administrer, et la Cour était victime des apparences, l'habitude étant de ne pas considérer l'Exécutif comme une émanation aussi directe de la souveraineté nationale, ni une représentation aussi vraie que le Législatif. Dans l'intervalle des deux derniers arrêts, en 1872, la Cour avait encore proclamé à deux reprises la souveraineté de l'Assemblée nationale.

Mais ces dernières décisions sont surtout intéressantes parce qu'elles font entrer en jeu un élément autre que la souveraineté nationale, le caractère « insurrectionnel » d'un pouvoir qui se dressait contre elle; et parce que, si elles ne distinguent pas absolument de ce caractère l'illégitimité proprement dite, elles indiquent cependant ses deux causes essentielles : la survivance constante d'un gouvernement antérieur, la victoire définitive de ce gouvernement; elles consacrent, en un mot, le principe de l'unité de gouvernement dans un pays.

Ce que fait aussi le Conseil d'Etat dans ses arrêts de 1873, 1874 et 1877.

Ces derniers arrêts, de la Cour de Cassation et du Conseil d'Etat, sont à rapprocher de l'arrêt de 1832 qui, opposant l'ancien gouvernement, tombé, et un gouvernement né de la révolution, donne la préférence à ce dernier.

En définitive, les motifs de la jurisprudence ne nous semblent apporter aucun argument nouveau en faveur de principes que nous avons jugés insuffisants, et elle

nous confirme par ailleurs dans certaines conceptions que nous avons admises.

Nous pourrions arrêter ici notre étude qui concerne essentiellement la légitimité; cependant nous y ajouterons encore quelques pages sur l'organisation des gouvernements de fait, laquelle est grandement influencée par l'idée qu'on se forme de leur légitimité, et réagit sur cette dernière.

## CHAPITRE IV

### Coup d'œil sur l'organisation des gouvernements de fait

L'organisation de ces gouvernements et nos principes de légitimité. — Variétés historiques de cette organisation. — Demi-constitutions. — Les gouvernements de fait et la séparation des pouvoirs. — Les mêmes et la distinction de la loi et du règlement. — Les mêmes et le pouvoir judiciaire.

Les principes que nous avons adoptés sur la légitimité des gouvernements de fait enlèvent beaucoup d'intérêt à la question de leur organisation. Si, en effet, les principes de la souveraineté nationale ou populaire n'exigent pas plus que les nôtres le respect de la séparation absolue des pouvoirs, du moins ils produisent presque inévitablement une certaine répartition des fonctions, puisque la législation est l'affaire des représentants du peuple, tandis que l'exécution ne peut guère être confiée qu'à un petit nombre de personnes ou à une seule. Nos principes, au contraire, permettent parfaitement à la même personne de cumuler tous les pouvoirs. Nous ne prétendons pas, évidemment, que ce soit là l'idéal d'une organisation gouvernementale. Mais rien ne s'y oppose d'une manière absolue. Peu importe donc l'attribution des pouvoirs. Encore est-il intéressant de rappeler, en les résumant, les formes qu'elle affecta et d'en indiquer les causes.

Très fréquemment, le gouvernement de fait provenant du renversement de l'une des branches du gouvernement

existant par l'autre, il arrive, nous l'avons déjà remarqué, que celle-ci reste partie intégrante du gouvernement de fait. Si c'est la branche législative, une certaine division des fonctions se maintient en principe; l'Assemblée législatrice conserve théoriquement la législation et confie l'exécution aux débris de l'ancien Exécutif comme en 1791 et 1792, ou à une Commission tirée de son sein comme en 1814, 1815, 1830. Pratiquement, nous le savons, la prétendue branche exécutive légifère le plus souvent autant qu'elle exécute, et parfois légifère seule, la branche législative se consacrant au travail de constitution. Si c'est la branche exécutive, le cumul se produit plus facilement; on n'improvise pas une Assemblée aussi vite qu'une Commission. C'est ce que permet de vérifier le coup d'Etat de 1851. Quelquefois, il est vrai, l'Exécutif a eu des complices dans le Législatif; et c'est alors qu'il a conservé près de lui un simulacre de ce dernier; les événements de brumaire en fournissent un exemple. Il est arrivé qu'on a maintenu l'ancien législateur comme représentant de l'Exécutif, tel Louis XVI en 1789.

En d'autres circonstances, plus rares, le gouvernement de fait ne s'est pas formé des éléments du gouvernement précédent; ainsi, en 1815, lors des Cent-Jours. En 1848 et en 1870, le gouvernement de fait fut bien institué par des membres du pouvoir législatif; on ne saurait toutefois prétendre qu'il le fut par l'ensemble des titulaires de ce pouvoir, agissant comme tels; la révolution eut lieu à la fois contre l'Exécutif et le Législatif. Dans ces différents cas, le gouvernement de fait n'étant composé que de quelques hommes affecta plutôt les formes d'un pouvoir exécutif. On se trouve alors dans l'hypothèse simple de l'Usurpateur classique, celle que faisaient ordinairement les anciens auteurs. On voit que les faits sont plus complexes.

En ce qui concerne les gouvernements de fait qui ont succédé à d'autres gouvernements ayant le même caractère, leur aspect ne présente pas semblable variété, justement parce qu'ils ont été formés en général pour satisfaire aux principes juridiques couramment admis à l'époque. La Convention et les Assemblées nationales de 1848 et de 1871 furent des corps élus. On sait d'ailleurs que tous les pouvoirs étaient confondus en elles et qu'elles les séparèrent dans une certaine mesure de leur plein gré, comme souverains. Louis XVIII en 1814 constitue une exception à la règle d'uniformité de ces gouvernements de fait de second plan; on n'ignore pas qu'il ne succédait point au gouvernement provisoire en vertu de l'appel de ce dernier.

Il est bon de remarquer que si les gouvernements de fait issus du gouvernement constitué précédent n'ont pas été eux-mêmes conformes à la loi en vigueur, ils ont gardé avec certaines formes de ce gouvernement une régularité relative qui n'a pu que consolider leur légitimité provisoire.

On n'a pas oublié non plus que quelques-uns, ceux qui ont duré, se sont donné presque une Constitution. C'est le cas de la Convention, et aussi, quoique dans une moindre mesure, celui du Consulat provisoire, et des Assemblées de 1848 et 1871. Cette organisation concrète pour un gouvernement qui n'en recevait pas les moyens de se perpétuer produisait aussi des effets de régularisation pareils à ceux dont nous venons de parler.

Toutefois, nous le répétons, cette organisation déjà moins rudimentaire que celle de beaucoup de gouvernements de fait n'est pas indispensable. Le gouvernement de fait, en vertu de la nécessité de l'ordre social, exerce légitimement tous les pouvoirs. On ne saurait d'ailleurs tirer argument de ce principe très

simple contre la séparation des pouvoirs, du moment qu'on ne la conçoit pas comme une nécessité absolue, mais comme un aménagement souhaitable pour la perfection des gouvernements réguliers.

On ne saurait non plus en tirer argument en faveur de l'une ou l'autre des théories de la loi et du règlement. Qu'il y ait entre ces deux espèces d'actes une différence de nature, elle n'en subsistera pas moins parce que les actes qui leur appartiennent respectivement seront accomplis par un même organe. Qu'il y ait entre elles une différence purement formelle, leur confusion dans les mêmes mains ne prouvera pas qu'il n'y ait pas de motifs de les confier normalement à des auteurs différents. Il serait également inexact de considérer *a priori* tout gouvernement de fait ne comportant pas d'Assemblée législative comme un pouvoir exécutif, et d'argumenter du traitement réservé par la jurisprudence aux actes des gouvernements de fait en vue d'établir la nature des actes d'un pouvoir exécutif régulier. Si un gouvernement de fait a quelquefois les dehors d'un pouvoir exécutif, c'est tout ce qu'il en a, et ses actes ne sont pas forcément ceux d'un pouvoir exécutif. M. Moreau lorsqu'il l'affirme (1) nous paraît avoir grandement raison. Les deux domaines sont entièrement distincts et ce qui se passe dans l'un ne préjuge nullement de ce qui doit se passer dans l'autre. Nous estimons même que M. Moreau va trop loin lorsqu'il écrit que le décret dictatorial est l'œuvre du pouvoir exécutif empiétant sur le législatif. Il pensait sans doute au coup d'Etat de 1851. En 1848 et 1870, et auparavant en 1815, ce n'était pas le cas. On reste libre d'ailleurs de distinguer parmi les actes de tels gouvernements des lois et des décrets, suivant leur

(1) *Revue générale d'administration*, 1902, 2, p. 261.

nature, leur but, les actes antérieurs qu'ils ont modifiés. Nous comprenons ainsi qu'on distingue une loi et un décret dans les deux décrets dictatoriaux de 1851, organisant et réglementant les élections; nous comprenons aussi l'Assemblée de 1871 se référant aux actes antérieurs modifiés pour classer les décrets du gouvernement de la Défense en vue de les maintenir ou de les abroger.

Nous n'avons pas parlé du pouvoir judiciaire à l'occasion de l'organisation des gouvernements de fait, parce que ce pouvoir, quoiqu'il eût alors évidemment perdu, aussi bien que les autres, toute autonomie, toute indépendance et toute garantie, a très généralement été laissé dans les mains de magistrats spéciaux. En tant que pouvoir, il était comme indifférent au point de vue politique. On se bornait à en renouveler, à en épurer le personnel; c'est alors qu'on eût dû respecter, c'est alors qu'on respecta souvent moins que jamais l'inamovibilité de la magistrature.

La nécessité d'un gouvernement qui remplisse son but social dans une société nécessaire et obligatoire, voilà ce qui justifie la naissance des gouvernements de fait, voilà ce qui légitime leur pouvoir exercé en n'importe quelle forme, voilà plutôt ce qui excuse leur manque de formes, voilà aussi ce qui réclame cependant leur adaptation aux besoins de leur milieu et de leur époque et permet de satisfaire le droit, pour ainsi dire latent, de liberté, voilà enfin ce qui, précisément à cause de ces exigences spéciales, les fait retourner au néant.

Vu :

*Le Doyen,*

G. DE CAQUERAY.

Rennes, le 14 novembre 1912.

Vu et permis d'imprimer :

*Le Recteur,*

L. GERARD-VARET.

# ADDENDA

P. 80, 6e ligne, *au lieu de* : Locke seul, *lire* : Locke (1 *bis*) seul, *et en note sous ce renvoi* :

Philosophe anglais, né à Wrington (comté de Bristol), le 29 août 1632. Remplit divers emplois pour le roi. Mort à Oates, le 28 octobre 1704.

P. 81, *au lieu de* : Pufendorf, Wolff, *lire* : Pufendorf (1 *bis*), Wolff, *et en note sous ce renvoi* :

Né à Chemnitz (Saxe), le 8 janvier 1632; fils d'un pasteur. Professeur de droit naturel à Heidelberg et à Lund (Suède); historiographe des rois de Suède et de Prusse. Mort à Berlin, le 26 octobre 1694.

P. 81, note 2, *ajouter in fine, en alinéa* :

Né à Breslau le 24 janvier 1679. Professeur de philosophie à Leipzig (1702), Halle (1707), Marbourg; en même temps, en ce dernier lieu, conseiller du landgrave de Hesse; rappelé à Halle (1741) après la mort de Frédéric II. Mort à Berlin en 1754.

P. 81, note 3, *ajouter in fine, en alinéa* :

Né à Genève en 1694. Professeur de droit et membre du Conseil souverain. Mort en cette ville en 1748.

P. 82, 13e l., *au lieu de* : Jurieu déclare, *lire* : Jurieu (4) déclare, *et en note sous ce renvoi* :

Théologien protestant. Succéda à son père comme pasteur. Né le 24 décembre 1637 à Mer (Orléanais). Mort en exil à Rotterdam, le 11 janvier 1713.

P. 83, *au lieu de* : Vattel paraît, *lire* : Vattel (1 *bis*) paraît, *et en note sous ce renvoi* :

Ou Vatel; fils d'un ministre protestant; diplomate au service de l'électeur de Saxe, publiciste. Né à Couret ou Bouvet (principauté de Neufchâtel) le 25 avril 1714. Mort à Neufchâtel, le 28 décembre 1767.

P. 266, note 2, *ajouter* : *Manuel de philosophie* (de J. Simon, Saisset et Jacques), p. 374, p. 3 :

« Ce n'est pas que nous admettions le moins du monde ce chimérique état de l'homme qu'on appelait, au dix-huitième siècle, l'état de nature; nous croyons la société aussi ancienne que l'homme lui-même, et nous disons, avec Montesquieu : *l'homme naît dans la société et il y reste.* — *Liberté politique*, p. 158 : « Nous avons besoin... de sentir un frein, parce que nous sommes imprévoyants et passionnés. — Même ouv., p. 366 :

« L'autorité ne doit paraître dans le monde que comme une conséquence de l'infirmité humaine.» — En faveur de la loi, garantie de la liberté, même ouv., p. 160 : « La loi ne peut être que la consécration des droits naturels et imprescriptibles de l'homme. »

P. 266, note 4, *ajouter* :

Pour Jules Simon, la liberté politique n'est pas un droit naturel, mais découle des droits naturels par là qu'elle les garantit. V. le titre « Des garanties de la liberté », du § 3 du ch. III de *La liberté politique* (p. 167). Dans la première citation de la présente note, comme dans les passages auxquels renvoient les notes 1 (*in fine*) et 2 ci dessus, J. Simon fait parler ses adversaires politiques et philosophiques; mais on s'aperçoit, si l'on rapproche ces textes des autres citations, où il exprime ses propres idées, que les idées qu'ils renferment, — prises isolément et non avec l'ensemble des systèmes auxquels notre auteur les rattache, — sont aussi les siennes.

P. 268, 16e ligne, *au lieu de* : peuple. Ce, *lire* : peuple (1 *bis*). Ce, *et en note sous le renvoi, ajouter* :

Le doute que nous exprimons dans cet alinéa et dans le précédent au sujet de la possibilité pour la souveraineté nationale de s'enchaîner vis-à-vis d'une dynastie vient d'abord de ce que Jules Simon admet la légitimité de la monarchie héréditaire (lire le 3° du § 3 du ch. III de *La liberté politique*, en partic. p. 178); ensuite, de ce que deux alinéas de *La liberté politique* peuvent aussi bien être interprétés *pour* que *contre* le droit du peuple de changer la Constitution à sa guise : dans l'un, J. Simon nie le droit à l'insurrection; dans le suivant, il s'exprime ainsi (pp. 165 et 166) : « Donc une constitution ne peut déclarer la légitimité de l'insurrection... surtout quand la société, investie du pouvoir législatif, reste toujours maîtresse de corriger et de développer ses lois, et de faire marcher sa constitution avec le progrès des lumières et celui des mœurs. » Ce droit de changer toujours la constitution, combiné avec la défense de s'insurger, est-ce le droit de ne changer la constitution que suivant les formes légales préétablies? Est-ce au contraire le droit pour la volonté nationale de toujours triompher en matière constituante, comme en toute autre, pourvu qu'elle soit exprimée, et ne fasse pas préalablement appel à la violence? A notre avis, le contexte ne permet pas de trancher dans un sens ou dans l'autre.

P. 347, 9e l., *ajouter, en note, sous un renvoi à placer entre* 1788, *et* et, *ce qui suit* :

Nous avons choisi comme date de convocation des Etats Généraux celle de l'Arrêt du Conseil du Roi, connu sous le nom de *Résultat du Conseil du* 27 *décembre* 1788, parce que ce fut l'acte de portée générale (c'est-à-dire fait pour tout le pays) « *le plus important* » parmi ceux qui tendaient à la réunion des Etats : il réglait, en effet, la forme de convocation, et ainsi, plus directement qu'aucun autre, préparait cette dernière. En vérité, depuis deux ans déjà, des actes royaux, n'ayant « d'autre but que de faire patienter les esprits », annonçaient l'Assemblée. On remarque en

particulier, dans les derniers temps, à la date du 5 juillet 1788, un *Arrêt du Conseil d'Etat du Roi concernant la convocation des Etats Généraux du royaume*; mais il « n'avait d'autre portée que d'autoriser l'envoi à la cour de mémoires, renseignements et éclaircissements sur la tenue des Etats. Un autre document *de ce genre*, daté du 8 août 1788, porte ce titre : *Arrêt du Conseil d'Etat du Roi qui fixe au* 1er *mai prochain la tenue des Etats Généraux du royaume et suspend jusqu'à cette époque la réunion de la Cour plénière*. Etait-ce là encore un Edit de convocation? » Non. Pas plus que la *Déclaration du Roi* du 23 septembre de la même année, qui fixait en janvier 1789 la date de l'Assemblée, et à laquelle Thiers, dans son *Histoire de la Révolution française*, reconnaît à tort la valeur d'une convocation. Sans doute, l'arrêt du 27 décembre 1788 n'est pas, lui-même, un Edit de convocation proprement dit; il ne constituait encore qu'une « promesse ». Mais, outre la raison déjà exprimée qui nous l'a fait choisir comme pouvant le mieux marquer la date générale de convocation des Etats, il y a ce second motif, qu'il était l'acte le plus rapproché des *Lettres royales de convocation* qui ouvrirent vraiment la période électorale, et qui, faites non pour tout le pays, mais pour chaque gouvernement général de province en particulier, — et par suite pour les bailliages et sénéchaussées, — commencèrent à être envoyées aux généralités d'élection le 24 janvier et s'échelonnèrent ensuite sur un certain espace de temps. « A ces lettres royales était annexé un règlement royal qui précisait les détails de l'opération... Tant que ces lettres n'étaient pas expédiées, il n'y avait rien d'assuré, de positif; mais sitôt expédiées, elles devaient être exécutées ponctuellement, sans retard, et la période électorale commençait réellement. » (V. *Recueil de documents relatifs à la convocation des Etats Généraux de* 1789, par A. Brette, t. I, p. CVI et suiv.; les citations ci-dessus sont de l'auteur. — L'ouv. comporte 3 vol. in-8 publiés à Paris, par l'Imprimerie Nationale, de 1894 à 1904, sous le contrôle de M. Aulard, commissaire responsable.)

P. 411, *ajouter, entre le titre du chapitre VII et le sommaire* : (1er avril-4 juin 1814.)

P. 490, *ajouter, entre le titre du chapitre X et le sommaire* : (29 juillet-9 août 1830.)

P. 544, *ajouter, entre le titre du chapitre XI et le sommaire* : (24 février 1848-23 mai 1849.)

P. 593, *ajouter, entre le titre du chapitre XII et le sommaire* : (2 décembre 1851-14 janvier 1852.)

P. 610, *ajouter, entre le titre du chapitre XIII et le sommaire* : (4 septembre 1870-16 juillet 1875.)

P. 786, 2e l., *on pourrait ajouter en note sous un renvoi à placer dans le texte après le mot* admises :

Deux arrêts, concernant deux gouvernements de fait français du dernier siècle, mais qui n'ont pas été rendus pendant les périodes correspon-

dant respectivement à ces gouvernements, ne permettent d'ajouter rien de bien saillant aux conclusions générales tirées de la jurisprudence.

Un arrêt de Cassation (Chambre criminelle) du 3 février 1877 admet la poursuite en diffamation intentée contre un journal qui avait accusé le demandeur de s'être « associé à des crimes » en acceptant de faire partie des commissions mixtes créées par la circulaire du 3 février 1852. La Cour s'approprie les conclusions de son rapporteur, M. le conseiller Thiriot, qui soutient que l'établissement de ces commissions est conforme à la légalité résultant de la révolution du 2 décembre 1851 approuvée par la volonté nationale qu'a exprimée le plébiscite du 21 décembre, même année; et que, d'ailleurs, un gouvernement issu d'une révolution triomphante n'a plus le caractère insurrectionnel.

Un arrêt de la Cour d'Alger du 19 janvier 1898, rendu sur appel interjeté contre un jugement du tribunal de Mascara du 6 février 1895 qui avait reconnu la légalité d'un décret du Gouvernement provisoire du 27 avril 1848 déclarant déchus de leur qualité de Français les possesseurs d'esclaves, a admis exactement la doctrine du tribunal; on peut la résumer dans les termes suivants : « Les actes émanant d'un gouvernement de fait sans mandat régulier, qui a assumé la charge de régir provisoirement la France, sont atteints d'un vice originel, mais peuvent acquérir l'autorité de la loi, dans le cas où le gouvernement régulier les reconnaît et leur confère ainsi en quelque sorte la légitimité. Il en est ainsi notamment des actes émanés du gouvernement provisoire de 1848. » Les lois du 11 février et du 28 mai 1858, en prorogeant le délai accordé aux Français possesseurs d'esclaves pour régulariser leur situation ont implicitement conféré la force légale à ce décret.

L'arrêtiste prétend que c'est là la doctrine ordinairement appliquée par la jurisprudence aux seuls gouvernements insurrectionnels, et il invoque en faveur du caractère légal et obligatoire des actes d'un gouvernement de fait qui a détenu le pouvoir jusqu'au jour où il l'a remis aux mains d'une autorité légalement constituée, les arrêts de Cassation, par nous reproduits ci-dessus, du 27 janvier 1855, du 3 février 1877 et du 8 juin 1871. A notre sens, ils viendraient plutôt à l'appui de la thèse contraire, celle de la Cour d'Alger, sauf le dernier. Encore celui-ci considère-t-il subsidiairement comme une ratification le refus de sanction des décrets de la Défense nationale par l'Assemblée nationale.

En résumé, le premier de ces deux arrêts confirme ceux de 1832 et de 1872 au sujet de la différence entre un pouvoir insurrectionnel et un gouvernement de fait proprement dit, issu d'une révolution triomphante. Et tous deux, le second implicitement en faisant appel à la ratification d'un gouvernement *régulier*, fondent la légitimité des actes d'un gouvernement de fait sur l'intervention ultérieure et rétroactive de la souveraineté populaire directe ou représentée; ils adoptent ainsi le point de vue de l'arrêt de 1855; au contraire, ils sont en opposition avec la doctrine fondamentale de l'arrêt de 1832, de celui de 1871 et des arrêts de 1874, ces derniers ne concernant, au reste, que des actes d'administration. Ils permettent seulement de soutenir que les deux opinions ont eu leurs par-

tisans en nombre à peu près égal parmi les magistrats de l'ordre judiciaire. En effet, la doctrine contraire a d'abord prévalu en 1832; la leur n'est apparue, d'ailleurs moins nette, qu'en 1855; elle a été à nouveau supplantée en 1871 et en 1874; et il est difficile d'affirmer qu'elle l'emporte définitivement.

Deux décisions rendues par les tribunaux français sur des espèces étrangères, et que nous ne pouvions, pour ce motif, faire rentrer directement dans les cadres de ce travail tel que nous l'avons conçu, sont pourtant intéressantes à connaître. C'est : d'une part, l'arrêt, rapporté par *Politis* (*Les emprunts d'Etat en droit international*, p. 136, et cité par *Clunet* (1891, p. 868-904), rendu en 1891 par la Cour de Paris dans l'affaire Balmaceda; d'autre part, le jugement du Tribunal de commerce de Marseille (*Politis*, et *J. Clunet, loc. cit.*), prononcé en 1867 sur une demande en nullité de vente introduite par Victor-Emmanuel devenu roi d'Italie. Dans le premier cas, il s'agissait de savoir si Balmaceda, président de la République du Chili, ayant conquis la dictature par un coup d'Etat, pouvait encore réclamer le bénéfice d'un contrat d'achat de deux navires, — contrat qu'il avait passé alors qu'il était encore président constitutionnel, — pour les utiliser dans la guerre civile qu'il soutenait contre le Congrès qui l'avait déposé. Dans le second cas, il s'agissait de savoir si deux frégates de la flotte napolitaine avaient pu être vendues par François II, ex-roi de Naples, alors qu'il combattait encore pour sa couronne. La Cour de Paris déclara que les adversaires de Balmaceda ne pouvaient être admis à réclamer devant les tribunaux français le bénéfice de la convention du président avec les chantiers de la Méditerranée « qu'autant qu'ils justifieraient que le gouvernement provisoire au nom duquel ils se présentent, est actuellement, *en fait* tout au moins, substitué au gouvernement du président Balmaceda ». Le tribunal de Marseille, au contraire, ne voulait pas tenir compte des faits. La première décision vient à l'appui des arrêts de 1832 et de 1877 que nous avons rapportés, et aussi, *a contrario*, de ceux de 1872, en tant qu'elle définit ce qui est gouvernement et n'est pas pouvoir insurrectionnel.

# ERRATA

P. 10, 27e ligne, *au lieu de* : seconds, *lire* : secondes.

P. 26, 17e l., *au lieu de* : tous les auteurs. *lire* : presque tous les auteurs.

P. 47, 15e et 16e l., *au lieu de* : Les droits de la masse populaire ne comptent pas, *lire* : La masse populaire ne compte pas.

P. 48, 8e l., *au lieu de* : eût, *lire* : eut.

P. 50, note 1, 1re l., *au lieu de* : persolam vim, *lire* : per solam vim.

P. 71, dernière ligne, *au lieu de* : dit-il, *lire* : dit-il par l'organe de Ramsay, son interprète (1).

P. 75, 17e l., *au lieu de* : dit à son tour Fénelon, *lire* : professe à son tour Fénelon (1).

(1) Les termes employés au texte, p. 71 et p. 75, sont dus à une sorte d'entraînement de l'esprit qui, uniquement préoccupé des idées découvertes dans l'ouvrage analysé, a momentanément perdu de vue que la forme n'avait point le même auteur que le fond. Nous croyons pouvoir excuser cette légère erreur par l'habitude qu'on a de ranger l'*Essai philosophique* au nombre des œuvres de Fénelon, et cela sans la moindre observation préalable. (Voir éd. par nous consultée, Bibliog. ci-dessus, p. VI, et éd. in-4, Paris, 1824, t. 22 et t. 23 (tables). Au reste, des critiques ont à peu près exclusivement utilisé l'*Essai philosophique* pour exposer les idées politiques de Fénelon concernant l'origine du pouvoir, le droit d'insurrection, etc., en un mot celles qui nous intéressent. Témoin M. Henri Sée, de la Faculté des Lettres de Rennes, dans un article de la *Revue d'histoire moderne et contemporaine* (1899-1900, I, pp. 547 à 552), où il commence par dire que l'*Essai philosophique* « semble si bien refléter la pensée » de Fénelon qu'il faut étudier cet ouvrage pour la connaître (p. 547). M. H. Sée paraît, d'ailleurs, nous avoir donné l'exemple de la liberté que nous avons prise : il parle de la IIe partie du *Supplément à l'Examen de conscience* comme si ce dernier avait été rédigé par Fénelon, et non par Ramsay.

P. 75, avant-dernière ligne, *au lieu de* : c'est donc à celle, *lire* : c'est donc celle.

P. 80, note 1, 4e l., *au lieu de* : l'état de la nature, *lire* : l'état de nature.

P. 96, note 2, 10e l., *au lieu de* : fundam entales, *lire* : fundamentales.

P. 113, 7e l., *au lieu de* : même tacite, du peuple, *lire* : même tacite, de la masse du peuple.

P. 128, 19e et 20e l., *au lieu de* : légale, *lire* : législative (2 *fois*).

P. 129, 3e et 4e l., *au lieu de* : sans se préoccuper de savoir s'il agit légitimement ou non, *lire* : sans que, pour le juger tel, il y ait à se préoccuper de savoir, *etc.*

P. 129, 15e l., *au lieu de* : exact seuls, *lire* : exact : seuls.

P. 145, 8e l., *au lieu de* : quelconque elle, *lire* quelconque; elle.

P. 160, *intervertir l'ordre des notes* 2 *et* 3.

P. 164, 8e l., *au lieu de* : dans 'état, *lire* : dans l'état.

P. 167, 23e l., *au lieu de* : cha un, *lire* : chacun.

P. 190, 11e et 12e l., *au lieu de* : qu'on reconnaît, *lire* : qu'on lui reconnaît.

P. 209, 1re l., *au lieu de* : personnne, *lire* : personne.

P. 218, avant-dernière et dernière ligne, *au lieu de* : qu'il soit rigoureux, *lire* : qu'il soit aussi rigoureux.

P. 224, 23e l., *au lieu de* : oublier qu'avant tout ils sont, *lire* : oublier qu'aussi, — et, pour plusieurs, avant tout, — ils sont.

P. 227, 23e l., *au lieu de* : évoque, *lire* : éveille.

P. 229, note 3, 5e l., *au lieu de* : ne s'exerçait, *lire* : ne s'exerçant.

P. 239, dern. l., *au lieu de* : compris, *lire* : comprise.

P. 256, 7e l., *au lieu de* : à ce gouvernement lui-même : le consentement tacite, *lire* : à ce gouvernement lui-même, en tant que définitif : le consentement tacite.

P. 258, note 1, *au lieu de* : en 1811, mort, *lire* : en 1811 de parents français, mort.

P. 261, 17e l., *au lieu de* : sur la nécessité, *lire* : sur la seule nécessité.

P. 266, note 1, 1re l., *au lieu de* : p. 354 et passim, *lire* : pp. 354, 364, 366, 367 et passim.

P. 271, 8e l., *au lieu de* : individuelles, *lire* : individualistes.

P. 279, 13e l., *au lieu de* : par la constitution, *lire* : par la constatation.

P. 290, 5e l., *au lieu de* : phases (1) la liberté, *lire* : phases (1); la liberté.

P. 298, 25e l., *au lieu de* : déclarée en jamais, *lire* : déclarée ne jamais.

P. 299, 8e l., *au lieu de* : gouvernement. Ce serait, *lire* : gouvernement issu d'une insurrection juste. Ce serait.

P. 319, 31e l., *au lieu de* : c'est que le temps, *lire* : c'est que, pour lui, le temps.

P. 324, 30e l., *au lieu de* : ne fasse obstacle, *lire* : ne fassent obstacle.

P. 331, 11e l., *au lieu de* : donnent, *lire* : donnaient.

P. 366, 1re l., *au lieu de* : désignait, *lire* : assignait.

P. 370, 4e l., *au lieu de* : qui avait fait naître la fuite, *lire* : qu'avait fait naître la fuite.

P. 381, 2e l., *au lieu de* : part, *lire* : parti.

P. 398, 2e l., *au lieu de* : reconnaissnace, *lire* : reconnaissance.

P. 419, 13e l., *au lieu de* : ce titre, *lire* : le titre.

P. 421, 12e l., *au lieu de* : dévoués (2) abdiquait, *lire* : dévoués (2), abdiquait.

P. 425, 1re l., *au lieu de* : pour certains avec, *lire* : pour certains, avec.

P. 426, 5e l., *au lieu de* : indirectement comme, *lire* : indirectement, comme.

P. 480, 11e l., *au lieu de* : point pas cooptation, *lire* : point par cooptation.

P. 498, 13e l., *au lieu de* : traduit, *lire* : traduisit.

P. 514, 22e l., *au lieu de* : surtout dans, *et* publics par, *lire* : surtout, dans, *et* publics, par.

P. 540, 8e l., *au lieu de* : avions soutenu, *lire* : avons soutenu.

P. 542, dern. l., *au lieu de* : vote, en, *lire* : vote; en.

P. 546, 3e l., *au lieu de* : le 20, les, *lire* : le 20 février, les.

P. 579, 4e l., *au lieu de* : par celle, *lire* : par ceux.

P. 645, note, 8e l., *au lieu de* : juridique et une constatation, *lire* : juridique qu'une constatation.

P. 659, 5e l., *au lieu de* : 18 juillet, *lire* : 16 juillet.

P. 662, 18e l., *au lieu de* : et si celle-ci, *lire* : et celle-ci.

P. 667, 10e l., *au lieu de* : c'est un droit, *lire* : c'est pratiquement un droit.

P. 784, 5e l., *au lieu de* : acquises, *lire* : prises.

# INDEX

## des noms d'auteurs et hommes politiques [1]

Les chiffres renvoient aux pages de l'ouvrage. Les chiffres gras indiquent celles où il est traité des idées d'un auteur à titre principal; les chiffres ordinaires, celles où il en est question incidemment.


A

Alexandre (de Russie) : 414, 452.
Almain (Jacques) : 25.
Althusius : **39**, **50**, 705.
Andler : **283** s., 286, 310, 525.
André (d') : 362.
Arago : 551, 563, 576, 620.
Aristote : 106.
Artois (comte d') : 435.

B

Ballanche : **216** s., 220, 222, 228, 239 (note).
Baragnon : 645.
Barbès : 571, 576.
Barbeyrac : 690.
Barnave : 354, 368, 704.
Barras : 380.
Barrot (Odilon) : 546, 554.
Bassano (comte de) : 471.
Bellarmin : **35**, 38, 41, **47**, 58, 67, 69, 83, 85, 87, 90, 92, 149, 150, 156, 755.
Bentham : **184** s., 220, 223, 723.
Bérard : 506, 510, 511, 514, 518, 530.
Bérenger : 473, 495.
Berger : 575.
Berryer : 598.
Bertauld : 630, 639, 641, 644, 646, 647.
Bertrand (du Calvados) : 386.
Blanc (Louis) : **258** s., 262, 263, 265, 267, 268, 273, 278, 285, 561, 562, **588** s., 590, 591, 592, 650, 687, 749, 750.
Bluntschli : **296** s., 306, 340, 741, 742, 743, 744.
Bodin : **61**.
Boissy (comte) : 469.
Bonald (de) : 159, 185, **189** s., **212**, **216**, 218, 219, 220, 222, 224, 298, 304, 306, 338, 432, 441, 483, 542, 725, 726, 729, 741.
Bonaparte : **379** s., 390, 394, 395, 403, 427.
Bonaparte (Lucien) : 386, 387, 470.
Bonaparte (Louis, Prince-président) : 600, 601, 603.
Bossuet : **67**, 69, **70**, **72**, **74**, **75**,


(1) Nous n'indiquons ici que les hommes politiques ayant pris parti, explicitement ou implicitement, sur la question de légitimité, non tous ceux qui se sont trouvés mêlés aux événements.

77, 85, 86, 90, 124, 132, 140, 158, 168, 169, 174, 193, 197, 214, 219, 441, 450, 713, 729.
Boulay : 388, 394.
Bourgeois (Léon) : 283.
Broglie (de) : 495.
Bruix : 381.
Burlamaqui : **79**, **81**, **84**, **86**, **87**, **88**, **96**, 99, **101**, 102, 103, 105, 156.

C

Cabanis : 388.
Cambacérès : 382, 390, 397, 399, 403, 407.
Carnot : 405, 453, 454.
*Cassation* (*Cour de*) : **533** s., **605** s., **671**, **674** s., **689** s., 784, 785.
Caussidière : 561.
Chabaud-Latour : 388.
Chabot : 397.
Changarnier : 657.
Charles X : 491, 495, 501, 507.
Chazal : 387.
Cluseret : 687.
Comte (Auguste) : 223, 286, **289** s., 297, 306, 308, 340, **608** s., 741, 742, 743, 745.
Condorcet : **142** s., **153** s., 158, 223, 224, 237, 376, 523, 632, 666, 703, 704, 708, 709.
*Conseil d'Etat* : **696**, 785.
Constant (Benjamin): **148** s., **153**, 158, 165, 180, 223, 224, 225, 245, 246, 262, 447.
Cormenin (de) (*Courrier français*) : 526.
Cornudet : 481.
Courcelle-Seneuil : **312** s., 337, 340, 730.
Cousin (Victor) : 174, **181**, 184, 253, 254, 266, 742.
Crémieux : 552, 620.
Curée : 404.

D

Daunou : 394.
*Débats* : 530, 659.
Delacour : 630.
Doctrinaires : 258, 391.
Dorian : 620.
Dornès : 571, 582.
Doucet de Pontécoulant : 458, 468, 479, 481, 509.
Ducos (Roger) : 380, 394.
Duguit : **330** s., 340, 722, 730, 731, 753.
Dupin : 460, 468, 473, 478, 481, 482, 486, **533**, 542, 549, 550, 552.
Dupont (de l'Eure) : 563, 568, 569, 571.
Duport : 363.
Durand : 25 (note).
Duvergier de Hauranne : 454, 488.

E

*Ere nouvelle* : 523.
Esmein : 746, 763.
Espinas : **276**.

F

Faguet (Emile) : 219.
Favre (Jules) : **268**, 286, 613, 614, 619, 620, 621, 624, 627, 628, 630, **667** s., 749, 750, 754.
Fénelon (François de Salignac de Lamothe) : **68**, **71**, **75**, **76**, 77, 90, 124, 132, 158, 168, 169, 172, 173, 214, 219, 257 (note), 318, 349, 441, 729, 734, 740 (note).
Ferry (Jules) : 620.
Fichte : 175.
*Figaro* : 660.
Flaugergues : 476.
Flocon : 561.
Fouché (duc d'Otrante) : 404, 467, 483, 486.
Fouillée : **278** s., 286, 297, 751, 752.

G

Gambetta : 617, 619, 620.
Gamon : 485
Garat : 382.

Garnier-Pagès : 551, 620.
Garreau : 463, 468.
Gaudin : 385.
Gavini : 654.
*Gazette de France* : 530.
Genoude (de) : 553.
Gensonné : 371.
Georges III d'Angleterre : 215.
Germain : 636.
Gierke : 40.
Gohier : 381, 382.
Goupil-Préfeln : 363.
Grégoire XVI : **324**.
Grévy : 685.
Grotius (Hugo) : **41**, **51**, **58**, 61, 63, 67, 72, 76, 85, 89, 92, 103, 111, 127, 150, 156, 172, 318, 447, 690, 691, **692**, 720, 734, 740 (note).
Guillaume d'Orange : 215.
Guizot : 223, 232, **243**, 246, 258, 261, 285, 511, 520, **537** s., 747.
Guyot-Montpayroux : 620.

H

Hegel : **174** s., 183, 184, 227, 228, 269, 742, 745.
Hobbes (Thomas) : **63**, **69**, **73**, **75**, 77, 85, 86, 90, 91, 104, 124, 132, 143, 158, 168, 169, 185, 187, 193, 219, 450, 716, 729.
Hotman (François) : **29**, **44**, **46**, 48, 49, **54**, 56, 69, 70, 86, 138, 231, 245, 349, 350.

J

Jard-Panvillier : 405.
Jay : 483.
Jean Majeur : 25.
Jhering : 273, **299** s., 340, 730, 740, 744.
Jurieu : 71, **79**, **82**, 83, **86**, **87**, **88**, **93**, 96, **99**, 101, 102, 103, 105, 257 (note), 349.

K

Kant : **158** s., 178, 180, 183, 184, 185 188, 200, 209, 216, 223, 224, 253, 254, 255, 261, 278, 282, 483, 734, 741, 742, 744, 745.

L

La Bédoyère : 468.
La Boëtie : **28**, 30, 31, 32, 35, **36**, 38, 39, **43**, **46**, 48, **53**, 56, 76, 85, 100, 131, 132, 177, 704, 709, 711.
Laborde (de) : 519.
Lacordaire : 584.
La Fayette : 457, 491, 500, 509, 513, 531.
Laffite : 492, 499.
Lamartine : 556, 557, 563, 564, 565, 568, 570, 579, 580.
La Mennais : 174, **251** s., 258, 261, 265, 273, 285, 432, 749, 755.
Languet (Hubert) : **30**, 39, 41, **44**, 46, **47**, 48, 49, **54**, 69, 83, 87, 94, 138, 149, 152, 231, 233, 245, 261, 349, 350, 518, 720.
Lanjuinais : 453.
Le Bret : 61.
Ledru-Rollin : 555, 564, 569, 579, 594, 637.
Lefèvre-Pontalis (Amédée) : 630, 631, 632, 641, 642, 643, 647.
Léon XIII : 321, **322** s., 324, 325, 327, 328.
Locke : **79**, **80**, **82**, **83**, **85**, **87**, **88**, **93**, 96, **100**, 101, 102, 103, 105, 130, 131, 136, 140, 187, 331.
Lorgeril (de) : 650.
Louis XVI : 356.
Louis XVIII : 452, 486, 769, 780.
Louis-Philippe : 548.
Loyseau : **62**.

M

Mably : 131, **136**, 140, 142, 144, 148, **152** s., 158, 189, 349, 360, 703.
Magnin : 620.
Maistre (J. de) : 159, 185, **189**, **195** s., 218, 220, 222, 223, 224, 227, 228, 239, 295, 298, 304, 306,

310, 319, 320, 430, 441, 483, 542, 646, 648, 725, 726, 729, 741, 745.
Malleville : 473.
Manuel : 471, 475, 479, 480, 482, 484.
Marie : 550, 551, 552.
Mauguin : 506, 518, 555.
Mignet : 495.
Mill (Stuart): **262** s., 265, 266, 267, 271, 273, 285, 295, **590** s., 592, 749, 750, 754.
Mirabeau : 352, 356.
Montesquieu : **134**.
Moreau : 790.
Morus (Thomas) : **27**, 29, **42**, 43, 45, **46**, 48, 49, **53**, 56, 69, 85, 86, 90, 705.
Moulin : 381.
Mourgues : 462, 468, 478, 552.

N

Napoléon Ier : 421, 444, 447, 450, 451.
Napoléon III : 611.
*National* : 526.

O

Ordinaire : 620.
Orléans (Louis-Philippe d') : 97, 503, 511, 513.
Ozanam : 584.

P

Palikao (Cousin-Mautauban comte de) : 615.
Papes (Les) : **320**, 728.
*Patriote* : 523, 530.
Pelletan : 620.
Périer (Augustin) : 506, 518.
Persil : 516, 519.
Pétion de Villeneuve : 364.
Picard (Ernest) : 620, 623.
Pie IX : **324**, 326.
Pie X : **320**.
Pinard (du Nord) : 614.
Portalis : 400.
Préameneu (Bigot du) : 400.
Provence (Comte de) : 438.
Proudhon : **306** s., 330 (note), 340, 742.
Pufendorf : **79**, **81**, **83**, **85**, **86**, **88**, **89**, 96, 97, 98, **99**, 103, 105, 127, 150, 156, 172, 318, 666, 720, 734, 740 (note).

Q

*Quotidienne* : 530.

R

Regnaud : 400.
Régnault de Saint-Jean d'Angely : 464, 469, 473.
Renan (Ernest) : **268** s., 274, 286, **670** s., 741, 744.
Renouvier : **276**, 279, 282, 286, 309, **661**, 749, 750.
Rewbell : 352.
Rœderer : 368, 400, 704.
Rivet : 656.
Rousseau (J.-J.) : 79, 100, 102, **103** s., 134, 135, 136, 137, 138, 140, 141, 142, 143, 148, 154, 158, 164, 165, 166, 174, 184, 185, 187, 189, 200, 201, 209, 219, 222, 224, 245, 250, 257 (note), 260, 262, 268, 277, 278, 281, 282, 307, 309, 322, 333, 334, 349, 350, 353, 360, 365, 373, 376, 400, 478, 508, 523, 525, 536, 537, 579, 605, 630, 631, 632, 648, 703, 706, 707, 708, 709, 716, 726, 732.
Rothe : 330 (note).
Royer-Collard : 151 (note), 223, **224** s., 243, 246, 247, 250, 261, 265, 270, 285, 441, 442, 491, 510, 514, 518, 520, 540, 542, 747, 749.

S

Saint-Simon : 223, 275, **288**, 340, 739, 743.

Salverte : 520.
Sand (George) : 583.
Sarrut (Germain) : 576.
Savigny : 275, **292** s., 298, 299, 306, 310, 320, 340, 741, 743, 744.
Schelling : 175.
Ségur (Comte de) : 469, 471.
Siéyès : 131, **139**, 144, 147, 148, **153** s., 158, 165, 185, 223, 245, 322, 349, 351, 353, 359, 373, 376, 379, 382, 390, **393**, 400, 427, 523, 632, 703, 704, 708, 709.
Simon (Jules) : 174, **265** s., 268, 271, 273, 286, 620, **665** s., 668, 683, 749, 750, 754.
Sobrier : 561.
Spencer : **273**, 750, 752.
Suarez : **35**, 41, **49**, 50, 58, 66, 67, 69, 85, 90, 92, 109, 140, 150, 156, 255, 257, 713 (note), 755.

T

Tachard : 620.
Taine (H.) : 286, **308** s., 320, 340, 741, 743.
Talleyrand : 381, 414, 419, 430, 436, 452.
Target : 654.
Terron (Jacques) : 372.
Thibeaudeau : 469, 472, 475, 479, 481.
Thiers : 223, 224, 231, 233, 235, **244** s., 258, 259, 261, 263, 265, 285, 492, 495, 511, 514, 520, **526**, 529, 541, 615, 622, 625, 655, **668** s., 684, 686, 746, 751, 748.
Thomas (Clément) : 576.
Thomas d'Aquin (Saint) : **19**, 28, 67, 68, 69, 90, 158, 257 (note), 323, 327, 722.
Thouret : 354 (note).
Torné : 370.
Toupet des Vignes : 650.
Trélat : 577.
*Tribune des Départements* : 525.
Trochu (général) : 620, 636.

V

Valence (Comte de) : 458, 468.
Vandal (Albert) : 380, 393.
Vareilles-Sommières (de) : 24, **314** s., 340, 734.
Vattel : **79**, 83, **84**, **86**, **87**, **88**, **98**, **101**, 102, 103, 130, 131, 156, 705, 714.
Ventavon (de) : 658.
Vergniaud : 370.
Vignerte : 577.
Villemain : 520.
Voisin (Félix) : 638, 641.

W

Wallon : 658.
Wellington : 452, 485, 486.
Wolff (de) : **79**, **81**, **84**, **86**, **87**, **88**, **96**, 99, **101**, 102, 103, 105, 130, 150, 156, 666.

# TABLE DES MATIÈRES

*Bibliographie* ..... p. I
*Introduction* ..... p. 1

PREMIERE PARTIE

**Les Doctrines**

CHAPITRE PREMIER. — *Coup d'œil rapide sur le Moyen-Age : saint Thomas d'Aquin. Première période des temps modernes : Morus, La Boëtie, Hotman, Languet, Bellarmin, Suarez, Althusius, Grotius*; — *Loyseau, Hobbes, Bossuet, Fénelon* ..... p. 19

Saint Thomas, considéré dans une certaine mesure comme personnifiant le Moyen-Age : il fonde la légitimité des gouvernements, particulièrement celle des gouvernements de fait, de même que l'illégitimité de ces derniers, sur la nécessité de l'ordre social. — Tous les autres auteurs, sauf Fénelon, quand ils admettent la légitimité des gouvernements de fait, lui donnent pour base la souveraineté primordiale et originaire du peuple, laquelle résulte le plus souvent du droit naturel de liberté des individus. — Mais, l'opinion démocratique ayant atteint son point culminant dès La Boëtie, les doctrines suivantes considérées dans leur ensemble tendent à amoindrir le rôle de la souveraineté populaire dans la légitimation des gouvernements de fait; sous forme d'aliénation consentie de la souveraineté du peuple, elles admettent à nouveau de plus en plus des éléments d'ordre social. — Les idées favorables à ceux-ci redeviennent enfin très puissantes, elles sont même clairement formulées: on condamne en leur nom tout droit d'insurrection et on arrive à fonder sur le principe de la société nécessaire une véritable patrimonialité du pouvoir établi qui entraîne l'illégitimité de presque tout gouvernement de fait..... p. 19

§ 1er. Coup d'œil rapide sur le Moyen-Age: saint Thomas d'Aquin..... p. 19

§ 2. Thomas Morus, Estienne de la Boëtie, François Hotman, Hubert Languet, Robert Bellarmin, François Suarez, Johannes Althusius, Hugo Grotius..... p. 26

§ 3. Loyseau, Hobbes, Bossuet, Fénelon..... p. 61

CHAPITRE II. — *Deuxième période. De Pufendorf à J.-J. Rousseau : l'Ecole du droit de la nature et des gens* ..... p. 78

On fonde principalement la légitimité des gouvernements, et en particulier des gouvernements de fait, sur la souveraineté du peuple qu'on arrive, en deux bonds, à rendre entière et exclusive. — Dans un premier bond, de Pufendorf à Locke, on avance délibérément vers cette légitimation purement populaire. — Puis, il y a un moment de recul et de flottement. — Et, dans un deuxième bond, avec Rousseau, on aboutit à sa réalisation complète. — Chez Locke, Wolff et Vattel, chez Rousseau surtout, apparaît et prend corps la théorie des constitutions écrites: grâce à elles, le pouvoir constituant proprement dit, le pouvoir d'organiser par des lois les gouvernements, se trouve désormais habituellement joint à celui d'instituer les gouvernements, de conférer l'autorité à une ou plusieurs personnes; la volonté expresse du peuple ou de ses représentants remplace ainsi en matière de constitution le temps et la coutume, et les gouvernements de fait n'étant pas constitués seulement par ces derniers, deviennent beaucoup plus vite gouvernements de droit.....p. 78

§ 1er. Pufendorf, Jurieu, Locke, Wolff, Burlamaqui et Vattel..... p. 78

§ 2. Jean-Jacques Rousseau ..... p. 103

CHAPITRE III. — *Troisième période. Première phase. Montesquieu. — Les « révolutionnaires » : Mably, Sieyès, Condorcet; Benjamin Constant*..... p. 134

Ce qui caractérise cette troisième période dès sa première phase, c'est un mouvement d'éloignement à l'égard de la légitimation par la souveraineté illimitée du peuple. — Une sorte de synthèse s'opère, sous la pression des exigences pratiques, entre les doctrines moyennes de l'Ecole du droit de la nature et des gens (Grotius, Pufendorf, Vattel, etc.) et celle de Rousseau. La légitimation par la seule volonté du peuple constitue encore le fond des doctrines nouvelles, mais une conception moins absolue du droit de liberté entraîne, dans la mise en œuvre de la souveraineté populaire, diverses atténuations de son efficacité. — Cette combinaison préside à la Révolution et y survit; elle influencera plus d'un auteur au XIXe siècle..... p. 134

CHAPITRE IV. — *Troisième période. Seconde phase. Doctrines transactionnelles : Kant, Hegel, Cousin. Doctrines*

*réactionnaires : Bentham; de Bonald, de Maistre, Ballanche*..... p. 157

En général, continuation et fin du mouvement qui éloigne de la légitimation par la souveraineté illimitée du peuple, et cela de deux façons: au moyen d'une transaction et d'une réaction. — Kant, Hegel et Cousin représentent la *transaction* : ils légitiment, essentiellement, les gouvernements par la nécessité de l'ordre social, à laquelle ils donnent pour motif la réalisation de certains des principes révolutionnaires, en particulier de la liberté, compris dans un sens nouveau, approprié; sauf quand ce même ordre leur fait adopter une sorte de pouvoir patrimonial du gouvernement établi, précisément opposé à la légitimation facile des gouvernements de fait. — Bentham, au nom de l'utilité pure; de Bonald, de Maistre, et à leur suite Ballanche, quoique plus timidement, au nom d'un droit divin renouvelé et accentué, représentent la *réaction* nette contre les idées de Rousseau, Siéyès, Condorcet, Benjamin Constant; ils ne légitiment guère les gouvernements de fait; lorsqu'ils le font, c'est aussi au nom de l'ordre social, mais sans aucun mélange de droit de liberté ni de souveraineté populaire. Chez ces divers publicistes, on trouve d'ailleurs souvent plusieurs degrés de légitimité. p. 157

§ 1er. Transaction ..... p. 157

§ 2. Réaction..... p. 184

CHAPITRE V. — *Quatrième période : Premier groupe. Royer-Collard et Guizot. — Thiers, La Mennais, Louis Blanc, Stuart Mill, Jules Simon, Jules Favre. — Renan, Spencer, M. Espinas. — MM. Renouvier, Fouillée et Andler*..... p. 222

Réaction contre les idées patrimonialistes; retour vers la légitimité à base de souveraineté populaire effective, mais avec mélange de nécessité sociale. — Royer-Collard et Guizot fondent essentiellement la légitimité sur la nécessité de l'ordre social comprise comme avant Kant, mais ils font une concession à la souveraineté du peuple. — Thiers, La Mennais, Louis Blanc, Stuart Mill, Jules Simon, Jules Favre, MM. Renouvier, Fouillée et Andler combinent en des proportions diverses, dans les assises de la légitimité, la souveraineté populaire ou nationale et la nécessité de l'ordre social, celle-ci comprise comme avant Kant, ou d'une manière qui rappelle Kant; ils donnent le rôle principal tantôt à la première, tantôt à la seconde. — Renan, tout en critiquant et rejetant la souveraineté populaire, y revient en partie par la voie de la représentation de l'esprit national. Spencer et M. Espinas adoptent une attitude analogue à celle de Renan. — Chez plusieurs de ces auteurs, on trouve différents degrés de légitimité, lesquels ont parfois pour cause l'idée d'évolution ou de progrès..... p. 222

§ 1er. Royer-Collard et Guizot..... p. 222
§ 2. Thiers..... p. 244
§ 3. La Mennais..... p. 251
§ 4. Louis Blanc..... p. 258
§ 5. Stuart Mill. — Jules Simon — Jules Favre.. p. 262
§ 6. Renan..... p. 268
§ 7. Spencer. — M. Espinas..... p. 273
§ 8. M. Renouvier..... p. 276
§ 9. M. Fouillée..... p. 278
§ 10. M. Andler..... p. 283

CHAPITRE VI. — *Quatrième période. Deuxième groupe. Saint-Simon. — Auguste Comte; — Savigny, Bluntschli; Jhering; — Proudhon; — Taine; — Courcelle-Seneuil; — de Vareilles-Sommières, les Papes; — M. Duguit.* p. 287

Réaction, comme ci-dessus, contre de Maistre et de Bonald, mais moins accentuée. La nécessité générale de l'ordre social demeure la base essentielle de la légitimité, elle en est parfois la base suffisante. — La souveraineté du peuple, généralement dédaignée, sans être toujours absolument proscrite, n'est pas exigée pour fonder la légitimité parfaite. — Mais la croyance au progrès ou à l'évolution fait que la satisfaction de certaines nécessités particulières au pays et à l'époque est fréquemment jugée indispensable à la légitimation complète, sans mélange toutefois de souveraineté populaire. — Cette croyance et une disposition à subir l'influence révolutionnaire ambiante sont précisément cause que le gouvernement régnant perd le caractère de haute intangibilité dont l'avaient revêtu de Maistre et de Bonald, et devient même parfois aussi instable que dans les systèmes de souveraineté populaire absolue..... p. 287

§ 1er. Saint-Simon et Auguste Comte..... p. 288
§ 2. Savigny. — Bluntschli. — Jhering..... p. 292
§ 3. Proudhon..... p. 306
§ 4. Taine..... p. 308
§ 5. M. Courcelle-Seneuil..... p. 312
§ 6. M. de Vareilles-Sommières..... p. 314
§ 7. Les Papes du XIXe siècle..... p. 320
§ 8. M. Duguit..... p. 330

## DEUXIEME PARTIE

## Les Faits depuis 1789 en France

CHAPITRE PREMIER. — *Gouvernement de l'Assemblée nationale jusqu'à la Constitution provisoire* (*17 juin-5 octobre* 1789)..... p. 347

Les causes de ce gouvernement sont celles mêmes de la grande Révolution. — Les députés aux Etats Généraux, surtout ceux du Tiers, élus à un suffrage quasi-universel, mais à deux degrés, et parfois avec un mandat impératif, comme mandataires de chaque bailliage, se jugent néanmoins représentants de la Nation, personne morale distincte des individus qui la composent. — C'est au nom de la souveraineté de cette Nation qu'ils s'insurgent contre le roi et renversent le gouvernement monarchique absolu. — Les idées de J.-J. Rousseau qu'ils ne partagent pas entièrement exercent cependant sur eux une grande influence. — Quoique n'émanant pas exactement de la collection des individus libres et égaux, et ne se jugeant pas tenus par leurs volontés particulières, leur mode d'élection fait d'ailleurs qu'ils représentent assez fidèlement les volontés de la masse. — Dans la souveraineté nationale, qu'ils croient incarner, ils prétendent puiser toute légitimité. — Ils fondent sur elle en particulier leur pouvoir constituant.... p. 347

CHAPITRE II. — *Gouvernement de l'Assemblée Nationale Constituante lors de la fuite du roi* (*20 juin* 1791)..... p. 361

L'Assemblée qui prend en mains, à cette occasion, la totalité du pouvoir, étant malgré son caractère partiel d'Assemblée législative la même qui s'était insurgée, en 1789, contre l'autorité absolue du roi, ce sont les mêmes principes qui justifient à ses yeux la nouvelle extension de son autorité. — Il n'y a pas, d'ailleurs, cette fois, insurrection contre le roi; le pouvoir royal est vacant..... p. 361

CHAPITRE III. — *Gouvernements de l'Assemblée Législative sans le roi et de la Convention* (*10 août* 1792-*26 octobre* 1795 *ou 4 brumaire an IV*)..... p. 367

Le gouvernement de l'Assemblée Législative sans le roi est né d'une véritable insurrection causée par la méfiance du peuple et les hésitations de Louis XVI. L'Assemblée Législative ne jugea pas toutefois son acte proprement insurrectionnel; en dépit de la Constitution qui la plaçait sur un pied d'égalité avec le roi vis-à-vis de la souveraineté nationale, elle était, en fait, plus ou moins consciemment pénétrée de l'idée qu'elle représentait directement la volonté du peuple toujours libre d'abroger

sa Constitution. Elle se crut autorisée en cette qualité à exercer tous les pouvoirs, sauf le pouvoir constituant définitif qu'elle préféra abandonner à une Convention élue exprès par le peuple. — La Convention, formée dans ces conditions, fonda sa légitimité sur la souveraineté nationale qu'elle avait reçue en sa plénitude; elle concentra, comme aurait fait la nation elle-même, tous les pouvoirs. Malgré certaine réglementation, elle fut un gouvernement de fait, distinct de celui qui avait provoqué son avènement..... p. 367

§ 1er. L'Assemblée Législative sans le roi..... p. 367

§ 2. La Convention..... p. 375

CHAPITRE IV. — *Consulat provisoire* (18 *brumaire an X*)..... p. 379

Sans s'illusionner, les auteurs de ce gouvernement de fait ont prétendu le légitimer devant le public par la constitution en vigueur; et ainsi, quelque peu, par la volonté nationale représentée; en leur conscience, ils ont surtout donné pour base à sa légitimité la nécessité résultant des circonstances, nécessité qui justifiait d'abord le coup de force contre le Directoire. — Le pouvoir constituant dont il use pour s'épanouir en Consulat définitif, paraît d'abord exercé de manière à faire croire que la base de la légitimité de ce pouvoir est, sinon la légalité, du moins la volonté nationale représentée. Mais ensuite, le mépris de toutes formes laisse apparaître qu'on le fonde surtout sur la nécessité des circonstances. Afin de dissiper toute inquiétude démocratique, le peuple est appelé à le compléter rétroactivement, par sa volonté directement mais imparfaitement consultée..... p. 379

CHAPITRE V. — *Les Corps constitués du Consulat, en tant que constituants du Consulat à vie* (18 *floréal an X* (8 *mai* 1802)..... p. 397

On parut croire sincèrement à la légalité du pouvoir constituant des grands corps de l'Etat, particulièrement du Sénat, en tant que créateurs du Consulat à vie. La ratification populaire dissipa les derniers doutes qu'on pouvait conserver sur sa légitimité ..... p. 397

CHAPITRE VI. — *Les Corps constitués du Consulat, en tant que constituants de l'Empire* (*floréal an XII* (*mai* 1804) ..... p. 403

Leur pouvoir illégal a les mêmes causes politiques et est légitimé de la même façon qu'en l'an X. On va, cette fois, jusqu'à parler de la constitutionnalité de l'appel au peuple..... p. 403

CHAPITRE VII. — *Gouvernements de fait de* 1814 : *Gouvernement provisoire. — Louis XVIII avant la Charte.* p. 411

1° Le premier de ces gouvernements, qui comprenait, à côté du « gouvernement provisoire » proprement dit, le Sénat et le Corps Législatif et maintenait une certaine répartition des fonctions, essaya, sans paraître y croire beaucoup ni le persuader aux autres, de se légitimer par sa prétendue conformité à la légalité en vigueur. — Son attitude montre qu'il prétendait aussi fonder sa légitimité sur la volonté nationale, qu'il estimait représenter; il le fit de deux manières : d'abord, avant l'abdication de l'empereur, indirectement, en considérant cette volonté comme partie au pacte constitutionnel violé, et en s'insurgeant en son nom contre Napoléon; après la vacance du pouvoir, en se légitimant directement par l'autorité souveraine de la même volonté; mais où il la voyait, on ne trouve guère que l'intérêt national. — Il se légitima enfin, très sincèrement, par la nécessité d'un gouvernement, de la retraite de Napoléon, et, au point de vue constituant, d'ailleurs sans résultat, du rappel des Bourbons. — 2° Le gouvernement dictatorial de Louis XVIII se légitima, sous le rapport de la législation constituante, comme sous tout autre, par les principes du droit divin, non toutefois sans subir quelque peu l'influence doctrinaire..... p. 411

§ 1er. Gouvernement provisoire..... p. 411

§ 2. Gouvernement de fait de Louis XVIII..... p. 434

CHAPITRE VIII. — *Dictature de Napoléon Ier pendant les Cent-Jours* (20 *mars*-1er *juin* 1815)..... p. 443

Tout en jugeant que ses anciennes bases légales ne comptaient plus, étant données les circonstances nouvelles, Napoléon fondait d'abord sa légitimité sur la volonté du peuple exprimée par le plébiscite de l'an XII, et sur une sorte de droit d'insurrection au nom de cette volonté. — Il la fondait ensuite sur le salut public, la nécessité, en face des armées étrangères. — Il donnait pour base à son pouvoir constituant les mêmes principes et aussi la volonté du peuple représentée. — Beaucoup, parmi les citoyens, légitimaient leur obéissance par la nécessité générale d'un gouvernement..... p. 443

CHAPITRE IX. — *La Commission de Gouvernement et les Chambres* (22 *juin*-8 *juillet* 1815)..... p. 456

Ce gouvernement provisoire, engendré par le péril de la patrie et les intérêts de quelques ambitieux, et sorti de la délibération des Chambres qui y ont conservé leur place et ont essayé sans succès d'y maintenir une réelle séparation des pouvoirs, a affirmé, avec quelque sincérité semble-t-il, se légitimer, en particulier dans ses fonctions constituantes, par la légalité en vigueur; puis, en ce qui concerne les Représentants, avec un peu plus de raison que les Sénateurs en 1814, par la volonté nationale représentée; il a prétendu toutefois réserver au peuple directement consulté la décision suprême en matière constituante, ce qui d'ailleurs

resta à l'état de projet. Il s'est aussi légitimé très ouvertement, et avec plus d'insistance que le gouvernement de 1814, par la nécessité. — Louis XVIII a ensuite restauré son gouvernement de sa propre autorité, en considérant la Charte comme la Constitution subsistante : exemple rare d'un gouvernement nouveau qui ne fut pas de fait..... p. 456

CHAPITRE X.— *Gouvernements de fait de* 1830 : 1° *Quelques députés, de simples particuliers et la Commission municipale*; 2° *Les Chambres et le Lieutenant-général*..... p. 490

Ces gouvernements, dont le second n'est que l'extension et l'amélioration du premier, ont été engendrés par l'entêtement et l'arbitraire de Charles X en face du mouvement irrésistible d'opinion manifesté par les élections récentes. En droit, cet arbitraire a été considéré comme donnant naissance à un droit d'insurrection. On s'est donc fondé davantage sur la violation de la loi que sur la loi elle-même pour légitimer les gouvernements dont s'agit. — La Commission municipale et le lieutenant-général ont eu recours aussi pour légitimer les gouvernements de fait et particulièrement leurs pouvoirs respectifs à la volonté de la foule tenue pour volonté du peuple. — Les députés ont fondé leur légitimité sur la volonté nationale qui, étant celle des collèges électoraux restreints, se ramenait à l'intérêt de la nation, ce qu'ils paraissent avoir admis. — Tous, enfin, ont donné pour base à leur légitimité la nécessité d'un ordre social; d'un gouvernement conforme aux besoins nouveaux. — Tous cherchant leur légitimation définitive dans une nouvelle Charte écrite, conforme aux principes de la Révolution, les Chambres se sont employées essentiellement à l'œuvre constituante; ce qui a eu pour effet de rendre inutile la séparation des fonctions qu'on avait d'abord essayé de maintenir. — Elles ont puisé leur pouvoir constituant dans les mêmes principes que l'ensemble de leur autorité; elles l'ont fondé toutefois davantage sur la volonté proprement dite de la nation (exprimée par les journaux, adresses, etc.), dont elles se sont jugées les organes autorisés. — Dans la presse, à côté des partisans des gouvernants, il en était qui leur reprochaient de n'avoir pas soumis la nouvelle Constitution au peuple, ou de n'avoir pas réuni une Constituante spécialement issue de la volonté populaire. — Les auteurs actualistes les plus importants acceptent, en général, les choses telles qu'elles se sont passées, en s'efforçant de les expliquer chacun par ses principes. — La jurisprudence a légitimé les gouvernements nouveaux par le droit d'insurrection et la souveraineté nationale ..... p. 490

§ 1er. Les faits; les idées en action..... p. 490

§ 2. Les Journaux..... p. 522

§ 3. Autres écrits. — Jurisprudence..... p. 531

CHAPITRE XI. — *Gouvernements de fait de* 1848 : 1° *Gouvernement provisoire.* 2° *Gouvernements de l'Assemblée Constituante et des divers Pouvoirs exécutifs....* p. 544

Ces gouvernements ont dû leur origine à l'habileté de quelques hommes qui surent détourner au bénéfice de leurs idées une effervescence populaire causée par le refus entêté de Guizot d'accorder la réforme électorale désirée par l'opinion; mais on a plutôt constaté l'insurrection qu'invoqué ce refus pour la justifier; elle parut pourtant légitime comme tendant à rendre au peuple son entière souveraineté. — On a prétendu, ensuite de cela, légitimer le gouvernement provisoire : par la volonté informe du peuple, c'est-à-dire par les acclamations de la foule parisienne qui était censée figurer le peuple français; par la volonté plus précise et plus générale que manifestaient les adhésions des communes; puis par la nécessité de l'ordre, et celle d'établir un gouvernement conforme aux besoins du peuple; à peine par la Constitution en vigueur. — En vertu de ces principes, le gouvernement provisoire a cru pouvoir accomplir presque tous les actes ordinaires d'un gouvernement.— Le peu de pouvoir constituant qu'il s'est attribué, il l'a légitimé de la même manière. — On a jugé que le gouvernement de la République n'aurait une légitimité parfaite qu'une fois constitué définitivement par une Assemblée issue des suffrages réguliers de tous les citoyens; d'où l'Assemblée nationale constituante. — Celle-ci, ayant reçu du peuple délégation de toute sa souveraineté, s'est jugée apte à légiférer en matière ordinaire comme en matière constituante. Elle a estimé légitimes, par les mêmes raisons, les divers pouvoirs exécutifs qui se sont succédé auprès d'elle, et dont la métamorphose a transformé deux fois l'ensemble gouvernemental. — La presse ne légitime en général le gouvernement provisoire que par la nécessité, et ne lui permet que les actes urgents; l'Assemblée nationale aura, au contraire, d'après elle, la capacité la plus entière, un gouvernement constitué lui étant seul préférable. — Chez les actualistes, légitimation originale par la nécessité de faire respecter la volonté nationale ..... p. 544

§ 1er. Les faits; les idées en action. Le gouvernement provisoire ..... p. 544

§ 2. Gouvernement de l'Assemblée Nationale Constituante..... p. 578

§ 3. La Presse..... p. 583

CHAPITRE XII. — *Dictature de Louis-Napoléon Bonaparte après le coup d'Etat du* 2 *décembre* 1851.. p. 593

Cette dictature eut pour causes effectives l'ambition et l'esprit aventureux de Louis-Napoléon qui sut exploiter le mécontentement populaire contre les mesures peu démocratiques de l'Assemblée nationale, et

mettre à profit les maladresses et l'inertie de cette dernière. — Le prince-président invoqua comme raison justificative de son coup d'Etat la violation par l'Assemblée de la volonté souveraine du peuple. Il légitima son pouvoir par la nécessité et la même volonté tenue pour rétroactive. A son pouvoir constituant en particulier il donna expressément pour base la volonté du peuple directement consulté dans ce but; son attitude montre qu'il le jugeait aussi légitimé par la nécessité. — La jurisprudence fait appel à la volonté du peuple; — Auguste Comte, à la nécessité et au progrès..... p. 593

§ 1er. Les faits; légitimité du gouvernement de fait d'après son auteur..... p. 593

§ 2. Jurisprudence et doctrine. 1° Arrêt de la Chambre criminelle de la Cour de Cassation..... p. 605

2° Auguste Comte..... p. 608

CHAPITRE XIII. — *Gouvernements de fait de* 1870-1871 : 1° *Gouvernement de la Défense nationale.* 2° *Gouvernements de l'Assemblée nationale et des divers pouvoirs exécutifs*..... p. 610

Ces gouvernements sont le complément l'un de l'autre. — Le premier est né de la décision des députés républicains en face du désarroi gouvernemental causé par la défaite de Sedan. On a pensé à la fois, en l'érigeant, s'insurger en quelque sorte contre l'empereur en raison de ses fautes et combler la vacance du pouvoir impérial insuffisamment représenté. On a fondé ensuite sa légitimité sur la volonté du peuple de Paris, régulièrement comprise en tant que les députés de la capitale étaient membres du gouvernement, et irrégulièrement comprise en tant qu'on la jugeait exprimée par la foule parisienne qui avait manifesté le 4 septembre; c'est au nom de ce principe que le gouvernement de la Défense a exercé un pouvoir de nature constituante en proclamant la République. Il s'est pourtant légitimé surtout par la nécessité d'une direction à la tête du pays envahi; et c'est en vertu de ce second principe qu'il a exercé tous les pouvoirs. — Ainsi a pensé aussi l'Assemblée nationale en qui le gouvernement de la Défense voyait et qui s'estimait elle-même un gouvernement d'une légitimité supérieure, comme fondée sur la souveraineté nationale régulièrement consultée. Se prétendant investie de la plénitude de cette souveraineté, en dépit de l'objet spécial que lui assignait l'armistice, l'Assemblée nationale a non seulement transformé plusieurs fois l'ensemble de son gouvernement de fait et communiqué sa légitimité aux Exécutifs successifs, mais exercé le pouvoir constituant réel. — Ce droit lui fut d'ailleurs vivement contesté, tant par certains de ses membres que par des journalistes et publicistes..... p. 610

§ 1er. Gouvernement de la Défense nationale.... p. 610

§ 2. Assemblée nationale..... p. 626
§ 3. La Presse..... p. 659
§ 4. Autres écrits..... p. 660
1° M. Renouvier..... p. 661
2° Jules Simon..... p. 665
3° Jules Favre..... p. 667
4° Thiers..... p. 668
5° Renan..... p. 670
§ 5. Jurisprudence. 1° Arrêt de la Cour de Cassation du 8 juin 1871 (Chambre criminelle)..... p. 671
2° Arrêt de la Cour de Cassation du 8 avril 1874 (Chambre des requêtes)..... p. 674

CHAPITRE XIV. — *Le Comité Central. La Commune de Paris* (18 *mars*-28 *mai* 1871)..... p. 678

**En tant que pouvoirs politiques, ces organisations furent le résultat du mécontentement causé par la défaite, mécontentement qu'exploitèrent les anciens membres de l' « Internationale » au profit de leurs idées séparatistes et fédéralistes. Elles furent brutalement illégales. — Elles prétendirent légitimer leur autorité, la première par la nécessité de sauvegarder la volonté du peuple, la seconde par cette volonté même. — On les tint néanmoins très généralement pour illégitimes : l'Assemblée nationale était considérée comme possédant, avec la souveraineté de la nation, la pleine légitimité qu'elle communiquait au pouvoir exécutif. — Caractère insurrectionnel de la Commune; ses rapports avec la question de légitimité. — La jurisprudence se fonde à la fois sur l'illégitimité de la Commune et son caractère insurrectionnel pour annuler ses actes...** p. 678

§ 1er. Les faits; les idées en action..... p. 678
§ 2. Jurisprudence. 1° Arrêt de Cassation du 27 novembre 1872..... p. 689
2° Arrêts du Conseil d'Etat..... p. 696

---

## TROISIEME PARTIE

## Critique d'ensemble et Conclusion

CHAPITRE PREMIER. — *Recherches d'une solution concernant la légitimité. Synthèse critique des doctrines..* p. 700

**Division des systèmes en trois grandes catégories. — Doctrine de la souveraineté populaire inaliénable; ses variétés. Critique au point**

de vue logique. — Doctrine de la souveraineté populaire aliénable; ses variétés. Critique au point de vue logique. — Conséquences de ces systèmes. — Indications tirées du second en faveur du système de la légitimité fondée sur l'intérêt du peuple ou la nécessité de l'ordre social : valeur des divers assentiments tacites. — Arguments directs qui militent pour cette doctrine. — Intérêt social et intérêt personnel; Bentham. — Intérêt social nécessaire et désignation d'un gouvernement particulier; réfutation de certaines idées de Bonald et de de Maistre. — Hypothèses d'application des principes aux gouvernements de fait. — Vacance de fait. — Vacance de droit. Droit d'insurrection, forme négative de l'ordre social. Ce qui l'engendre : faute; opportunité grave. Les papes. — Pouvoir occupé. Patrimonialité; critique de Hobbes, Bossuet, Fénelon, de Maistre, de Bonald. — Critique, au sujet de l'insurrection, des idées de Jhering, Courcelle-Seneuil, M. Duguit. Discussion des principes généraux de ce dernier. — Droits respectifs du gouvernement légitime renversé et de l'usurpateur. — Maintien, en fait, au pouvoir, du gouvernement attaqué; principe d'unité de gouvernement; pouvoir insurrectionnel. — La légitimité s'acquiert-elle tout d'un coup? — Doctrines qui combinent différents éléments formateurs de la légitimité. — Nécessité de l'ordre social général et nécessité d'un ordre social particulier; Taine; critique des idées de de Maistre, de Bonald, Savigny; le progrès; adhésion limitée aux idées de Bluntschli et Comte; Proudhon. — Un défaut commun aux doctrines de Savigny, Bluntschli, Saint-Simon, Comte, Taine; défaut qu'évite Jhering, mais pour tomber dans un illogisme du genre de celui de Renan, quoique inverse. — Critique des systèmes qui combinent la nécessité de l'ordre social et le droit de liberté ou la souveraineté nationale ou les trois ensemble. — Kant, Hegel et Cousin. — Thiers, M Esmein. — Louis Blanc, Jules Favre, Jules Simon, M. Renouvier, Stuart Mill, La Mennais. — M. Fouillée. — La participation des citoyens au pouvoir doit-elle rentrer dans l'un des degrés de légitimité fondés sur la nécessité? — La souveraineté nationale ou populaire est donc condamnée? — Combinaison du droit de liberté et de la nécessité de l'ordre social : liberté relative, subordonnée à l'ordre social; condamnation de l'égalité politique de principe : Suarez, Bellarmin, La Mennais. — Troisième degré de légitimité : constitution légale. Prestige de la loi. — Explication de la légitimation par la loi en vigueur. — Nature des lois constitutionnelles et du pouvoir constituant. — Pouvoir constituant négatif, destructeur; son inutilité. — Un gouvernement de fait peut, d'emblée, posséder deux ou trois degrés de légitimité. — Aspect général de l'évolution des doctrines; conclusion qui s'en dégage..... p. 701

CHAPITRE II. — *Recherche d'une solution concernant la légitimité* (suite). *Synthèse critique des faits*.... p. 765

Les faits; leur influence sur nos idées. — Les hypothèses de gouvernements de fait sur lesquelles nous avons raisonné vérifiées dans la réalité; vacance de fait rare. — Caractère insurrectionnel des pouvoirs de fait. — Etude de la période initiale des gouvernements de fait français. — Un mot sur leur légalité prétendue. — Principes qui dominaient les esprits très différents de ceux par nous adoptés : souveraineté nationale ou populaire toujours invoquée. — Les gouvernements de fait comportant dès leur naissance une représentation nationale ne constituent pas une preuve péremptoire en faveur de la souveraineté nationale, principe indispensable; on y a d'ailleurs renforcé celle-ci par la nécessité. — Sous la souveraineté nationale invoquée, l'intérêt national. — Bien des gouvernements de fait ne peuvent même, sans forcer le raisonnement, invoquer la souveraineté nationale. — Acclamations, assentiment tacite, adresses officielles : leur peu de valeur. — Légitimation par la nécessité fréquemment avouée. — Même à défaut d'urgence, souveraineté nationale superflue. — Seconde période de l'existence des gouvernements de fait; la souveraineté nationale y règne; les arguments qui valaient contre elle pour la première période valent encore pour la seconde; 2e degré de légitimité. — Motifs pratiques, semblables aux raisons théoriques, d'organiser légalement les gouvernements de fait : 3e degré. — La pratique d'accord avec la théorie pour reconnaître à tous les gouvernements de fait une capacité illimitée; d'ailleurs nécessité spéciale souvent satisfaite, en tant que but visé, dès le 1er degré. — Enseignements des faits concernant la capacité constituante des gouvernements de fait. — Pouvoir constituant négatif; le même sous forme positive. — Pouvoir constituant positif..... p. 765

CHAPITRE III. — *Quels enseignements tirer de la jurisprudence?* ..... p. 784

La jurisprudence; décisions peu nombreuses et généralement assez peu significatives. Elles sont, sur la question de la légitimité, l'écho de l'opinion dominante à l'époque. — Cependant, elles contribuent à dégager les caractères des pouvoirs insurrectionnels..... p. 784

CHAPITRE IV. — *Coup d'œil sur l'organisation des gouvernements de fait*..... p. 787

L'organisation de ces gouvernements et nos principes de légitimité. — Variétés historiques de cette organisation. — Demi-constitutions. — Les gouvernements de fait et la séparation des pouvoirs. — Les mêmes et la distinction de la loi et du règlement. — Les mêmes et le pouvoir judiciaire..... p. 787

*Addenda*..... p. 793

*Errata*..... p. 799

*Index des noms d'auteurs et hommes politiques*.... p. 803

*Table des matières*..... p. 809

IMPRIMERIE E. LEFEUVRE, RENNES